

# Analisis CSIS

## Urgensi Perwujudan *Good Governance* di Papua

### ANALISIS PERISTIWA

#### *Tinjauan Perkembangan Politik:*

- Menyongsong Pemilu 2009 antara Optimis dan Pesimis
- Pernik-pernik Jelang Pemilu 2009

#### *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*

- Pertumbuhan Ekonomi Indonesia Menurun Seiring Lesunya Ekonomi Dunia
- Dampak Krisis Dunia bagi Perdagangan Indonesia

### ARTIKEL

*Good Governance* dan Pelaksanaan Kebijakan Pembangunan di Papua

Problematisasi Masyarakat Sipil dan *Good Governance* di Papua  
Mewujudkan *Clean and Good Governance* dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Aspek Kultural, Kepemimpinan Tradisional, dan Krisis Tata Pemerintahan di Wamena, Papua

Transformasi *Good Governance* dalam Perspektif Lokal di Kabupaten Jayawijaya, Papua

Membangun *Good Governance* Melalui *Governance Score Card*:  
Studi Kasus Kabupaten Jayawijaya



CENTRE FOR  
STRATEGIC  
AND  
INTERNATIONAL  
STUDIES

## Logo CSIS



Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sejak 1971 sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. *ANALISIS CSIS* adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam *ANALISIS CSIS* sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi – tiadanya sikap a priori – pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab

Vidhyandika D. Perkasa

Dewan Redaksi

M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Rizal Sukma, Raymond Atje,  
Medelina K. Hendytio

Redaksi Pelaksana

Faustinus Andrea

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

1829-5908



## DAFTAR ISI

### PENGANTAR REDAKSI

2- 3

### ANALISIS PERISTIWA

#### □ *Tinjauan Perkembangan Politik:*

- Menyongsong Pemilu 2009 antara Optimis dan Pesimis

*M. Sudibjo*

5- 21

- Pernik-pernik Jelang Pemilu 2009

*Arief Priyadi*

22 - 29

#### □ *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*

- Pertumbuhan Ekonomi Indonesia Menurun Seiring Lesunya Ekonomi Dunia

*Fajar B. Hirawan dan Widdi Mugijayani*

30 - 50

- Dampak Krisis Dunia bagi Perdagangan Indonesia

*Hadi Soesastro*

51 - 53

### ARTIKEL

#### □ *Good Governance dan Pelaksanaan Kebijakan Pembangunan di Papua*

*Yusak E. Reba*

54 - 68

#### □ *Problematika Masyarakat Sipil dan Good Governance di Papua*

*Bambang Sugiono*

69 - 80

#### □ *Mewujudkan Clean and Good Governance dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*

*Djohermansyah Djohan*

81 - 90

#### □ *Aspek Kultural, Kepemimpinan Tradisional, dan Krisis Tata Pemerintahan di Wamena, Papua*

*Vidhyandika D. Perkasa*

91 - 113

#### □ *Transformasi Good Governance dalam Perspektif Lokal di Kabupaten Jayawijaya, Papua*

*Dyah Mutiarin*

114 - 139

#### □ *Membangun Good Governance Melalui Governance Score Card: Studi Kasus Kabupaten Jayawijaya*

*Medelina K. Hendytio*

140 - 155

## PENGANTAR REDAKSI

Jurnal *Analisis CSIS* edisi kali ini secara khusus mengambil judul Urgensi Perwujudan *Good Governance* di Papua. Judul ini menjadi tema pokok dalam seminar tentang Papua yang berlangsung di Hotel Nikko, Jakarta pada tanggal 7 April 2009, yang diselenggarakan oleh Centre for Strategic and International Studies (CSIS) dan United Nations Democracy Fund (UNDEF). Kelima artikel yang dipresentasikan oleh para pembicara, diuraikan dalam terbitan ini. Sedangkan satu artikel lainnya, yang bukan merupakan presentasi dari seminar melengkapi tema berkaitan dengan isu mutakhir tentang Papua.

Artikel *Yusak Reba* dengan judul "*Good Governance* dan Pelaksanaan Kebijakan Pembangunan di Papua" menguraikan upaya-upaya penerapan prinsip-prinsip *good governance* di Papua dalam pelaksanaan kebijakan pembangunan di era Otsus. Otsus harus dilakukan terus, agar kegagalan pembangunan yang disebabkan oleh buruknya tata pemerintahan di Papua, tidak semakin parah. Sementara, berbagai upaya yang telah dilakukan oleh berbagai komponen masyarakat sipil, di luar penyelenggara pemerintahan di daerah untuk mendorong pencapaian kebijakan otonomi khusus, belum menunjukkan adanya perubahan yang signifikan.

Artikel *Bambang Sugiono* berjudul "Problematisasi Masyarakat Sipil dan *Good Governance* di Papua" menyoroti gerakan masyarakat sipil di Papua, yang sebagian besar dilakukan melalui Organisasi Masyarakat Sipil (OMS). OMS berkembang dalam jumlah dan fokus isu yang beragam, termasuk aspek pembuatan dan implementasi kebijakan publik serta isu sasaran dalam bentuk peran dan keterlibatan aktif dalam: mempengaruhi atau mengubah pelaksanaan kebijakan; proses perumusan dan pengawasan pelaksanaan kebijakan; peran pasif melengkapi proses pembuatan kebijakan; dan menyediakan informasi yang dibutuhkan untuk pembuatan kebijakan.

*Djohermansyah Djohan* dalam artikel berjudul "*Mewujudkan Clean and Good Governance* dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah" menitikberatkan pada beberapa faktor kunci tentang bagaimana seharusnya seorang pejabat Pemda perlu membenahi secara mendasar tentang pola rekrutmen, komitmen profesional, promosi karier, tingkat kesejahteraan, bahkan juga menyangkut etika jabatan. Apa yang telah dilakukan pada pola rekrutmen pejabat Pemda yang berlaku selama ini belum menjamin terjaringnya calon-calon terbaik. Gejala nepotisme, etnosentrisme, koneksi dan penggunaan politik uang merupakan faktor penghambat utama. Oleh karena itu, pada



tingkat pejabat puncak eksekutif lokal penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung, harus bebas dari politik uang. Sementara bagi pejabat karier, diperlukan suatu standar persyaratan penerimaan yang lebih tinggi, model insentif yang menjanjikan, lembaga penyeleksi yang mandiri dan obyektif, prosedur eksaminasi yang ketat di dalam proses penjurangan dan penyaringan calon-calon pegawai.

*Vidhyandika D. Perkasa* dalam artikel berjudul "Aspek Kultural, Kepemimpinan Tradisional, dan Krisis Tata Pemerintahan di Wamena, Papua" menyoroti permasalahan yang terjadi dalam tata pemerintahan di Wamena yang sangat kompleks, baik secara tradisional maupun modern. Krisis tata pemerintahan terjadi karena pengaruh primodialisme, eksklusifisme etnik, budaya yang membentuk sekat-sekat politik, lemahnya penegakan hukum dan rendahnya tingkat pendidikan aparat pemerintahan dan birokrasi. Selain itu, proses politik dan birokrasi tidak mendukung orang-orang yang berkualitas untuk menduduki jabatan-jabatan penting dan strategis.

"Transformasi *Good Governance* dalam Perspektif Lokal di Kabupaten Jayawijaya, Papua" yang ditulis *Dyah Mutiarin* antara lain mengidentifikasi Papua secara umum yang sedang mengalami krisis perwujudan tata pemerintahan yang baik dan partisipatif. Artinya, roda pembangunan tidak berjalan sehingga menelantarkan aspek pelayanan publik dan keadilan, baik secara ekonomi maupun politik. Pimpinan daerah tidak dapat dijadikan panutan masyarakat, karena maraknya Korupsi Kolusi dan Nepotisme dan terkonsentrasinya mereka dalam dinamika politik lokal untuk mengamankan posisi mereka sendiri dengan mengabaikan kepentingan masyarakat, yang mayoritas masih terjerat kemiskinan.

"Membangun *Good Governance* Melalui *Governance Score Card*: Studi Kasus Kabupaten Jayawijaya" sebagai tulisan terakhir yang ditulis *Medelina K. Hendytio* menyebutkan bahwa setelah 7 tahun otonomi khusus diberlakukan di Papua dengan porsi anggaran yang sangat besar tidak serta merta merubah keadaan. Otsus yang semula diharapkan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik, sekaligus meningkatkan kesejahteraan sosial ekonomi, justru bertolak belakang dengan kenyataan yang ada. Papua tetap merupakan "wilayah tertinggal" dibandingkan provinsi-provinsi lainnya di Indonesia. Pelayanan publik, khususnya pendidikan dan kesehatan belum memadai dan secara keseluruhan kesejahteraan masyarakat tetap rendah.





## ANALISIS PERISTIWA

---

### TINJAUAN PERKEMBANGAN POLITIK

## Menyongsong Pemilu 2009: Antara Optimis dan Pesimis

*M. Sudibjo*

### PENGANTAR

Di awal 2009 ini, persiapan pemilihan legislatif (pileg) dan pemilihan presiden (pilpres) semakin mewarnai perkembangan politik di dalam negeri. Kampanye terbuka, 16 Maret – 5 April 2009, sedikit memanaskan suhu politik, karena persaingan semakin nampak, diantaranya Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dari Partai Demokrat (PD), Jusuf Kalla (JK) dari Partai Golkar, dan Megawati dari Partai Demokrasi Perjuangan (PDIP). Meskipun pelaksanaan pileg telah berlangsung tanggal 9 April 2009, namun persiapannya menghadapi beberapa masalah, seperti sosialisasi yang tidak optimal, peraturan perundangan yang berubah-ubah dan "berlubang" sehingga menimbulkan gugatan multiinterpretasi dan beberapa kendala teknis.

Terkait dengan ini, kualitas dan moral anggota DPR juga menjadi sorotan, karena tidak sedikit anggota DPR, khususnya periode 2004-2009, telah melakukan tindakan tercela, khususnya korupsi dan juga terkenal sebagai tukang "mbolos". Persiapan pilpres juga semakin menghangat, selain manuver beberapa capres, kesediaan JK untuk dicalonkan sebagai presiden telah menimbulkan spekulasi-spekulasi, baik mengenai pasangan calon wakil presiden (cawapres) maupun partai politik koalisinya. Pertanyaannya, koalisi yang permanen atau hanya sebagai sebuah strategi.

Secara ringkas dapat dipertanyakan: 1) apakah rakyat pemilih siap berpartisipasi melaksanakan haknya memilih wakil-wakilnya yang akan

duduk sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), presiden dan wakil presiden, maupun Dewan Perwakilan Daerah (DPD); 2) apakah partai politik telah siap maju sebagai peserta pemilu; dan 3) apakah Komisi Pemilihan Umum (KPU) siap menyelenggarakan pemilu.

## KEBIJAKSANAAN YANG BERUBAH-RUBAH

Meski pemilihan umum legislatif telah berlangsung pada 9 April 2009, namun terjadi sejumlah kecurangan dan ketidakberesan sepanjang proses pemilu legislatif. Ratusan ribu orang pemegang kartu tanda penduduk dan terdaftar sebagai penduduk, kehilangan hak pilihnya karena nama mereka tidak tertera dalam daftar pemilih tetap (DPT). Persoalan logistik pemilu dan adanya surat suara yang tertukar antara satu daerah dengan daerah lain juga merupakan masalah-masalah yang dihadapi dalam pemilu legislatif 9 April 2009. Di samping itu, manajemen pemilu yang sangat memprihatinkan dan sosialisasi pemilu yang lemah menimbulkan kekhawatiran akan menu-runnya partisipasi rakyat<sup>1</sup>. Bahkan banyaknya golongan putih (golput), surat suara yang tidak sah, kenetralan TNI dan pegawai negeri sipil dalam pemilu, juga dipertanyakan banyak pihak.

Sistem centang (contreng) dalam pemilu 2009 tampak tidak akrab dengan pemilih, disamping sistem pemilu yang baru juga belum dipahami. Berbeda dengan sistem mencoblos yang lebih mudah dipahami, karena telah berkali-kali dilakukan. Hal ini ditunjukkan antara lain oleh tingginya kesalahan dalam simulasi.<sup>2</sup> Ketidaksiapan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dianggap sebagai salah satu faktor penyebab. Selain itu, jumlah parpol dan caleg yang begitu banyak tidak gampang diingat. Ini bisa mempersulit rakyat memahami pemilu pada masa reformasi ini. Terkait itu semua, setidaknya ada tiga masalah serius yang perlu segera diatasi. *Pertama*, masalah peraturan perundangan yang rumit karena berubah-ubah, yang pada gilirannya telah menimbulkan kebingungan, perbedaan atau multi-interpretasi. Terdapat dua masalah yang rumit, yaitu: a) putusan Mahkamah Konstitusi (MK) tentang caleg (calon legislatif) terpilih berdasarkan suara terbanyak; b) penandaan lebih dari sekali yang dianggap sah. Di samping itu setidaknya ada tiga masalah lain yang tetap menjadi ganjalan, yaitu:

<sup>1</sup> Hasil beberapa survei, khususnya yang dilakukan oleh empat lembaga kajian yaitu CSIS, LP3ES, P2P LIPI, dan PUSKAPOL FISIP UI, di 150 desa di seluruh wilayah provinsi di Indonesia, 9 s/d 20 Februari 2009, menunjukkan bahwa potensi partisipasi politik rakyat masih tinggi. 95% pemilih mengaku akan memilih meskipun tidak tahu calegnya.

<sup>2</sup> Contoh tingkat kesalahan pilih dalam simulasi pemungutan suara di Jawa Timur relatif masih tinggi. Dari hasil sampling di tujuh daerah (Madiun, Kediri, Malang, Jember, Madura, Bojonegoro, dan Surabaya), *average* kesalahannya antara 30 – 35%. *Republika*, 10 Maret 2009.



a) laporan keuangan awal parpol; b) jadwal kampanye; dan c) perubahan jumlah sumbangan dana kampanye.

Keputusan MK mengabulkan permohonan uji materiil (*judicial review*) Pasal 214 UU No. 10/2008 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD, telah mengubah penentuan caleg terpilih murni dengan suara terbanyak, tanpa kalah 30% BPP (Bagian Pembagi Pemilih) dan tanpa peran nomor urut. Penetapan caleg terpilih cukup diatur dengan peraturan KPU, sesuai Pasal 213 UU Pemilu. Tetapi KPU ragu-ragu menerima putusan ini, karenanya menginginkan adanya "Perppu penentuan caleg terpilih" sebagai dasar peraturannya agar tidak dipermasalahkan di kemudian hari.

Putusan MK itu dianggap dapat mempersulit terpilihnya caleg perempuan sebagai anggota dewan. Untuk mengatasinya, KPU semula akan mengusulkan suatu afirmasi. Satu partai yang mendapatkan tiga kursi terpilih dalam satu dapil, kursi ketiga diberikan kepada caleg perempuan. KPU bertekad menghidupkan kembali Pasal 214 UU Pemilu yang telah dibatalkan itu. Ini dapat dikatakan sebagai pembangkangan, karena KPU tidak mempunyai wewenang mengubah maupun menginterpretasikan suatu pasal dalam UU. Tugas KPU adalah menjalankan UU. Terkait dengan masalah ini, KPU juga mendesak perlunya "Perppu tentang caleg terpilih" sebagai payung (dasar) menentukan caleg terpilih, agar terhindar dari gugatan-gugatan. Namun pemerintah, yang didukung MK, menolaknya karena putusan MK bersifat otomatis berlaku (*self executing*).

Putusan MK itu sebenarnya telah menimbulkan perubahan yang sangat mendasar karena telah mengubah sistem pemilu 2009. UU No. 10/2008 itu sebenarnya tidak didesain sebagai sistem suara terbanyak murni, melainkan campuran antara suara terbanyak dan nomor urut. Konsekuensinya kalau putusan MK itu benar-benar dijalankan, berapapun jumlah suara yang didapat seorang caleg asal terbanyak dan partainya lolos *parliamentary threshold*, dialah pemenangnya. Terpilih/tidaknya caleg sangat ditentukan oleh mereka sendiri. Peranan parpol dalam penentuan terpilih/tidaknya caleg sangat berkurang. Oleh sebab itu, caleg-caleg dituntut kerja lebih keras, termasuk penyediaan dana, untuk memperkenalkan diri atau mendapatkan kepercayaan dari calon pemilihnya, baik melalui kampanye tertutup maupun terbuka di dapilnya (daerah pemilihan). Persaingan caleg-caleg, baik internal maupun antar partai, menjadi semakin sengit. Sebaliknya parpol peserta pemilu kebingungan dan dapat kehilangan kepercayaan diri, karena tidak tahu siapa caleg yang akan terpilih, dan belum tentu caleg jagonya yang semestinya dapat dikontrol melalui nomor urut dapat terpilih lagi. Pada gilirannya parpol tidak bisa melakukan kontrol.



Akibat dari perubahan sistem ini, kemungkinan besar caleg terpilih adalah: a) mereka yang mempunyai uang, bukan karena kualitas, dedikasi dan integritasnya pada bangsa dan negara ini. Indikasi untuk itu telah nampak pada politik uang yang dilakukan oleh caleg-caleg, dan pengakuan rakyat untuk memilih caleg yang memberi uang paling banyak; b) tokoh lokal yang populer, tetapi tidak berpengalaman dan mungkin sempit wawasannya. Ini diperkuat oleh pernyataan parpol-parpol, seperti di Jawa Tengah, untuk mendahulukan caleg lokal daripada caleg dari pusat;<sup>3</sup> dan c) tokoh yang banyak dikenal masyarakat, populer karena banyak tampil di TV, tetapi tidak berpengalaman dan sempit wawasannya, misalnya selebritis (artis-artis), seperti yang telah terjadi dalam Pilkada. Hal ini dimungkinkan pula karena tidak adanya standar dalam pencalonan.

Kalau hal ini yang terjadi, tidak akan ada perubahan pemikiran, langkah-langkah atau perilaku yang signifikan dalam DPR hasil pemilu 2009. DPR periode 2009-2014 tidak ubahnya seperti DPR periode 2004-2009, yang telah menempatkan lembaga terhormat bukan sebagai tempat memperjuangkan kepentingan rakyat, melainkan lebih sebagai tempat mencari nafkah, termasuk meminta uang pada lembaga-lembaga negara yang menjadi rekan kerjanya dengan cara korupsi. Ini bisa diartikan bahwa DPR pada dasarnya tidak siap memimpin bangsa dan tidak mengerti tentang apa tanggung jawabnya. Situasi demikian, akan menimbulkan persoalan tentang mekanisme hubungan partai-DPR. Dapatkah partai mengklaim bahwa anggota DPR itu adalah anggotanya, atau siapa yang harus memperjuangkan aspirasi partai maupun kepentingan rakyat di parlemen.

Kalau situasinya demikian, maka dapat diprediksi bahwa pasca pemilu banyak mantan caleg yang depresi (stres) karena tidak terpilih, termasuk yang mendapat suara terbanyak tetapi partainya tidak lolos *parliamentary threshold*. Jakarta, Bandung, Bogor, Semarang, Surabaya, Palembang, Surakarta, dan beberapa kota lainnya telah mempersiapkan klinik untuk menampung caleg itu. Terkait dengan ini, aparat kepolisian telah menyiapkan guna mengantisipasi keadaan yang tidak memungkinkan apabila terjadi konflik, baik konflik vertikal maupun horizontal maupun tindak kriminalitas.

Pada Comanders Call Perwira TNI sejajaran Garnisun Tetap I DKI Jakarta, 24 Februari 2009. Panglima TNI Jenderal Djoko Santoso mengatakan

---

<sup>3</sup> Hasil penelitian yang dilakukan oleh empat lembaga penelitian independen, yakni LIPI, CSIS, LP3ES, dan PUSKAPOL UI, pertengahan Februari 2009, di 150 desa di seluruh wilayah provinsi di Indonesia, antara lain mengkonfirmasi bahwa mayoritas masyarakat (78%) lebih menyukai caleg yang asli daerahnya, dan hanya sekitar 18% yang tidak mempersoalkan asal daerah caleg.



bahwa selain netralitas TNI dan tidak melibatkan diri dalam politik praktis, ia menyebutkan bahwa pemilu 2009 diyakini berpotensi menghadirkan kerawanan dan ancaman. Potensi itu akan muncul jika semua pihak yang terlibat lebih menonjolkan kepentingan politik kelompoknya. Ada delapan poin indikator potensi ancaman, yaitu banyaknya partai politik peserta pemilu yang memungkinkan terjadinya pergesekan, masa kampanye yang amat panjang, konflik politik antar parpol dan internal parpol, akumulasi persoalan politik, ketidakpuasan atas kinerja KPU, politisasi kebijakan pemerintah, persaingan akibat banyaknya capres dan cawapres, serta upaya menarik TNI ke kancah politik.

Sementara itu, putusan Mahkamah Konstitusi (MK) 30 Maret 2009, yang mengabulkan permohonan lembaga survei untuk mengumumkan hasil survei politik pada minggu tenang dan mengumumkan hasil *quick count* (penghitungan cepat) begitu pemungutan suara selesai, memperhangat situasi politik menjelang pemilu. Ini berarti Ayat (2) dan (3) pasal 245 UU Pemilu itu dibatalkan karena bertentangan dengan UUD 1945. Perbedaan sudut pandang menimbulkan sikap pro dan kontra atas putusan MK itu. Mereka yang setuju menegaskan, pemilih kembali memperoleh haknya untuk mengetahui hasil pemilu secepat mungkin. Sebaliknya yang menolak menegaskan, pengumuman hasil survei pada minggu tenang dapat mempengaruhi sikap publik dan berpotensi mengusik kerawanan sosial.<sup>4</sup> Meskipun Ayat (2) dan (3) pasal 245 itu dibatalkan, lembaga survei tetap terancam tindak pidana pemilu bila penelitiannya itu tendensius menguntungkan atau merugikan satu kontestan peserta pemilu.

Lain halnya dengan penandaan, UU No. 10/2008 antara lain menegaskan, mencontreng satu kali saja. Kemudian muncul usul untuk menandai (mencontreng) lebih dari sekali. Usul ini ditindaklanjuti dengan keluarnya Perppu No. 1/2009: dua kali mencontreng (satu gambar partai dan satu caleg dalam partai itu) adalah sah. Akibat minimnya sosialisasi, perubahan ini justru menambah kebingungan masyarakat, yang dapat berakibat pada kekeliruan dan kemungkinan banyaknya surat suara tidak sah. Persoalan akan muncul pula apabila hanya mencontreng partai, atau perolehan suara partai lebih banyak dari caleg. Suara partai itu diberikan kepada siapa. Di samping itu, cara diundi untuk menentukan pemenang

<sup>4</sup> Putusan MK, 30 Maret 2009 itu, menegaskan antara lain pasal Ayat (2) dan (3) pasal 245, pasal 282 dan pasal 307 UU No. 10/2008 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD bertentangan dengan UUD 1945, dan oleh karena itu tidak mempunyai hukum mengikat. (Ayat (2) pasal 245 berisi tentang larangan mengumumkan hasil survei pada masa tenang; Ayat (3) pasal 245 berisi tentang larangan mengumumkan hasil *quick count* pada hari dan tanggal pemungutan suara).



bila terdapat caleg dengan perolehan suara yang sama banyaknya, seperti permainan anak kecil saja. Hal ini menunjukkan ketidakseriusan kinerja KPU. Apakah nantinya dapat diterima oleh caleg yang kalah undian. Perdebatan masalah penandaan, termasuk dalam pembahasan di DPR, yang memakan cukup waktu itu memberi petunjuk betapa besarnya energi yang kita habiskan hanya untuk masalah-masalah teknis, bukan masalah yang prinsipil. Kebiasaan-kebiasaan seperti ini harus dihentikan, karena selain mengindikasikan hanya mencari-cari masalah, juga menurunkan citra DPR karena dinilai tidak mempunyai pekerjaan dan menghabiskan dana yang tidak sedikit.

Tentang laporan keuangan parpol, yang tertuang dalam Pasal 134 UU No. 10/2008.<sup>5</sup> Selain terjadi perbedaan pendapat antara KPU dan KPU di daerah, juga terjadi perbedaan persepsi atas terminologi tentang laporan awal antara KPU dengan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Cetro, dan ICW. KPU daerah di beberapa provinsi dan kabupaten/kota telah mendiskualifikasi sejumlah partai yang melanggar UU No. 8/2009, khususnya pasal 134. Tetapi KPU menilai pencoretan (diskualifikasi) oleh KPU di sejumlah daerah itu merupakan tindakan sepihak. KPU di daerah diminta tidak jalan sendiri-sendiri. Pembatalan hanya dapat dilakukan oleh KPU melalui rapat pleno.<sup>6</sup> Masalahnya menjadi tidak menentu karena tujuh hari menjelang hari H, KPU memberi wewenang kepada KPU di daerah-daerah untuk membatalkan keikutsertaan parpol, atau caleg yang tidak menyerahkan laporan awal dan rekening khusus dana kampanye. Waktu yang telah sangat mendesak mempersulit sosialisasi pembatalan ini.

Tentang laporan keuangan awal, Bawaslu, Cetro, dan ICW menilai terminologi itu bukan hanya saldo awal, tetapi juga meliputi laju lintas dana (*cashflow*). Oleh karena itu parpol harus menyerahkan nomor rekening, saldo awal, dan *cashflow*. Bila pendapat ini diterima, hanya lima (5) parpol dari 38 parpol di tingkat pusat yang memenuhi ketentuan, yaitu Gerindra, PKS, PPRN, PPPI, dan PKPB. Sementara itu, KPU menilai, terminologi itu hanya saldo awal, sehingga yang diserahkan cukup saldo awal dan nomor rekening. Adapun *cashflow* baru diserahkan kepada kantor akuntan publik. Banyaknya parpol yang belum memenuhi ketentuan ini memberi kesan rendahnya niat baik partai. Sementara itu, perbedaan-perbedaan yang ada nampaknya bukan sekedar perbedaan interpretasi, melainkan lebih

<sup>5</sup> Pasal 134 UU No. 10/2008 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD menyatakan antara lain, setiap peserta pemilu, parpol dan DPD, harus memberikan laporan awal dana kampanye dan rekening khusus dana kampanye tujuh hari sebelum kampanye rapat umum dimulai.

<sup>6</sup> Baca *Republika*, 12 Maret 2009.



menunjukkan tidak adanya kepastian hukum. Bagaimana bila diskualifikasi benar-benar dilakukan apakah tidak akan menimbulkan konflik.

Satu hal lagi yang dianggap bahwa KPU bukan lembaga yang independen, melainkan suatu lembaga yang memihak pada partai "besar" atau kaya yang mendapat banyak sumbangan. Hal ini ditunjukkan melalui surat edarannya No. 612/KPU/III/2009 yang dikeluarkan secara diam-diam, yang intinya menghapuskan batasan maksimal sumbangan dana kampanye dari perorangan atau kelompok. Surat edaran ini merupakan hasil interpretasi pasal 131 dan 133 UU No. 10/2008, yang dikatakannya "batasan maksimal sumbangan dana kampanye berlaku untuk sumbangan per transaksi saja, bukan secara keseluruhan". Jadi kalau ada penyumbang perorangan menyumbang sampai 100 kali dan setiap kali menyumbang nilainya tidak lebih dari Rp 1 miliar, misalnya, menurut KPU itu sah. Penafsiran KPU ini tidak betul, sangat memalukan, menciderai independensi KPU, karena penafsiran batasan maksimal per transaksi itu tidak sesuai dengan semangat undang-undang yang bertujuan menciptakan iklim kompetisi kampanye yang lebih adil.<sup>7</sup> Dalam pada itu, surat edaran tersebut melanggar undang-undang, karena itu harus dicabut.

Masalah perubahan jadwal kampanye juga menjadi masalah bagi parpol, terutama yang merasa dirugikan, karena harus menyusun jadwal kampanye baru yang disertai dengan perbaikan sarana-sarananya, termasuk kemungkinan peningkatan biaya. Sementara KPU menjelaskan bahwa perubahan itu dilakukan untuk pemerataan karena ada partai yang hanya mendapat kesempatan sekali kampanye dan sebaliknya ada yang mendapatkan tiga kali dalam suatu daerah pemilihan (dapil), padahal seharusnya masing-masing dua kali kesempatan. Tetapi sementara kalangan mensinyalir perubahan itu dilakukan karena KPU mau menyesuaikan dengan jadwal kampanye para pejabat, khususnya presiden. Kalau ini benar, KPU bukan lembaga independen karena berpihak pada pejabat. Situasinya semakin aneh ketika komisi ini mengizinkan parpol bertukar waktu kampanye. Indikasi kuat, KPU tidak mengerti esensi peraturan, khususnya tentang jadwal kampanye.

*Kedua*, masalah jumlah daftar pemilih tetap (DPT) yang berubah-ubah. Pada tanggal 24 Oktober 2008, KPU menetapkan DPT: 170.022.239 orang, tanpa Papua Barat dan DPT luar negeri. Kemudian KPU menerbitkan SK No. 02/2009 yang menetapkan perubahan DPT, dan menjadi: 171.068.667 orang di 33 provinsi, termasuk Papua Barat dan DPT luar negeri. Tidak

---

<sup>7</sup> Pasal 131 UU No. 10/2008 menegaskan, sumbangan dana kampanye dari pihak lain perseorangan maksimal Rp 1 miliar, sedangkan sumbangan dari kelompok dan/atau badan maksimal Rp 5 miliar.



lama kemudian KPU menerbitkan SK No. 164/2009 tertanggal 7 Maret 2009, memuat perubahan DPT dan DPT luar negeri, menjadi: 171.265.442 orang. Berubah-ubahnya DPT itu mengindikasikan kinerja KPU tidak profesional. Merupakan suatu hal yang sangat keliru, mengumumkan DPT tanpa mengikutsertakan Papua Barat dan DPT luar negeri, karena hal ini berarti KPU tidak mengakui proses pendaftaran pemilih di dua wilayah tersebut. Satu hal lagi yang tidak lazim dilakukan, KPU telah menetapkan daftar DPT terbaru melalui pleno tanggal 5 Maret 2009, tetapi jumlah pemilihnya belum bisa dipastikan, KPU masih melakukan proses memasukkan data. KPU gagal meyakinkan masyarakat tentang DPT yang valid.

Masalah DPT menjadi semakin panas dengan ditemukannya penggelembungan daftar pemilih (pemilih ganda), yang oleh beberapa kalangan disebut sebagai pemilih hantu atau pemilih siluman, termasuk di Jawa Timur dan Jawa Tengah. Modusnya antara lain: a) satu nama pemilih yang sama dengan nomor induk kependudukan (NIK) berbeda; b) nama berbeda tetapi NIK sama; c) nama pemilih dan NIK sama tetapi TPS berbeda-beda; dan d) nama pemilih fiktif (sudah meninggal atau pindah alamat). Disamping itu, juga ditemukan pencatatan NIK yang tidak standar, yaitu pencatatan NIK yang disisipi atau ditambah huruf, padahal standar pencatatan NIK seluruhnya adalah penomoran dan tidak ada huruf.

Masalah ini harus segera diselesaikan secara tepat dan cepat, karena DPT adalah masalah vital dalam pemilu. Akurasi data merupakan esensi dari pelaksanaan pemilu. Keakuratan DPT sangat mendukung keakuratan hasil pemilu. Sebaliknya ketidaktepatan DPT bisa menjadi masalah yang serius lebih-lebih kalau perbedaan perolehan suara kecil sekali. Contoh yang masih hangat adalah pilkada Jawa Timur, dimana selisihnya hanya 0,22%.<sup>8</sup> Ketidaktepatan itu bisa menimbulkan anggapan, DPT yang direkayasa sedemikian rupa dengan sangat sistematis oleh pemegang otoritas,<sup>9</sup> dan bisa dijadikan dalih untuk menuduh pemilu sebagai demokratisasi yang cacat, yang dapat menjadi bom waktu dalam bentuk konflik horizontal maupun vertikal seperti pengalaman pilkada.

Ketidakterhasilan meyakinkan datanya valid menjadikan KPU sebagai bulan-bulanan. Bahkan amburadulnya DPT ini telah dijadikan alasan beberapa pihak, termasuk Partai Nasional Aceh Utara, mendesak

<sup>8</sup> Kasus mundurnya Kapolda Jatim, Irjen Pol Herman Surjadi Sumawiredja, dari keanggotaan Polri karena langkahnya mengungkap manipulasi DPT di Bangkalan dan Sampang dalam pilgub Jatim, 2008 perlu dijadikan pelajaran.

<sup>9</sup> Penjelasan anggota Fraksi PDIP DPR RI, Hasto Kristiyanto, di gedung DPR, Jakarta, 5 Maret 2009, setelah timnya mengecek DPT di Jawa Timur, khususnya di Kabupaten Ponorogo, Ngawi, Pacitan, dan Trenggalek. *Kompas*, 6 Maret 2009.



agar pemilu ditunda. DPT yang bermasalah serta logistik yang tersendat-sendat, sehingga surat suara tidak dapat tepat waktunya tiba di daerah, memungkinkan penyelenggaraan pileg berlangsung tidak serentak pula. Ketidakberesan DPT ini semakin menunjukkan indikasi yang kuat betapa buruknya koordinasi kerja antara Mendagri dan KPU. Kedua belah pihak saling cuci tangan dan melempar tanggung jawab. Kerja sama justru yang dibutuhkan, sehingga tidak perlu muncul polemik tentang Perppu dan perasaan dituduh melakukan intervensi.<sup>10</sup>

Sikap saling ngotot antara keduanya, maupun sikap terlalu defensif dari KPU, seperti mencari-cari alasan tentang lemahnya persiapan pemilu, tidak menyelesaikan masalah. Pemerintah maupun KPU perlu introspeksi, meskipun keduanya mempunyai otoritas sendiri-sendiri tetapi juga mempunyai kesalahan-kesalahan yang perlu dijembatani, karena pemilu bukan monopoli KPU atau pemerintah, melainkan untuk kita semua dalam rangka demokratisasi. Masalah daftar pemilih pada dasarnya telah ada sejak pertama kali DP4 (Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilu) diserahkan kepada KPU, 5 April 2008. Faktornya antara lain: (a) kesadaran penduduk untuk mempunyai KTP dan NIK rendah; (b) data kependudukan dinamikanya tinggi; (c) KPU terlambat membentuk Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) dan Panitia Pemungutan Suara (PPS). Keterlambatan ini disusul oleh keterlambatan memutakhirkan data penduduk yang telah diserahkan pemerintah setahun menjelang pemilu, karena KPU terlambat mencairkan anggaran pembentukan PPK dan PPS. Selain itu, data yang disusun oleh KPU 2004 gagal dimanfaatkan, karena hanya aparat konsultan yang dapat mempergunakan sarana-sarana informasi yang disiapkan waktu itu.

Langkah yang perlu segera dilakukan antara lain, dalam sisa waktu ini seluruh jajaran KPU harus mengakui kekurangannya dan segera memperbaikinya. PPS dan juga KPPS diinstruksikan untuk menyisir kesalahan-kesalahan data pemilih sekaligus membetulkannya. Dalam hal ini parpol dapat membantunya. Sehubungan dengan ini, KPU harus segera mengirimkan DPT, selain ke TPS-TPS juga kepada parpol-parpol agar dapat segera mengeceknya. Waktu yang terlalu pendek dan masalah anggaran mungkin akan menjadi kendala sehingga penyisiran tidak dapat tuntas. Tetapi yang penting adalah menunjuk-

---

<sup>10</sup> Mendagri Mardiyanto menegaskan, pemerintah tidak melakukan intervensi dalam proses penyempurnaan DPT. Pihak yang berkepentingan menyelidiki dan menyimpulkan persoalan DPT adalah KPU. Pemerintah bertugas mengawal agar data itu valid. Bila KPU memerlukan tambahan data dari kantor badan atau dinas kependudukan di Kabupaten/Kota tentu dilayani. Tetapi bila tanpa pemberitahuan dari KPUD, pemerintah tidak akan memberikan informasi untuk menghindari intervensi. *Kompas*, 24 Maret 2009.



kan kemauan dan keseriusan untuk melakukan perbaikan. Langkah lain, yang mungkin dapat disebut progresif, adalah mengeluarkan Perppu: warga negara yang mempunyai KTP dan telah berumur 17 tahun atau telah menikah, berhak memilih meskipun belum terdaftar dalam DPT. Langkah teknis selanjutnya, tanda tinta di jari seusai memilih jangan sampai kelupaan.<sup>11</sup>

Persiapan pemilu ini dapat semakin terganggu kalau perbedaan jumlah tempat pemungutan suara (TPS) yang disampaikan oleh Mendagri, Menko Polhukam, dan KPU tidak cepat diselesaikan. Data dari Mendagri terdapat 512.188 TPS yang membutuhkan 1.024.376 anggota satuan perlindungan masyarakat (satlinmas), sedangkan data dari Menko Polhukam tercatat 611.636 TPS yang melibatkan 1.223.272 satlinmas, sementara data KPU per 2 Februari 2009 adalah 528.217 TPS di dalam dan di luar negeri. Persoalannya, mana data yang akan digunakan. Berdasarkan UUD 1945, pelaksana pemilu adalah KPU sebagai lembaga yang independen. Hal ini berarti, sumber tunggal data pemilu seharusnya ada di KPU. Data yang akurat semestinya dikeluarkan oleh lembaga yang memang mempunyai otoritas. Data yang masih simpang siur itu perlu segera diatasi, agar tidak menimbulkan kerancuan, atau kecurigaan, yang berimplikasi luas, seperti besarnya anggaran, dan mobilisasi personel pengamanan pemilu.

*Ketiga*, kesiapan logistik, termasuk pencetakan dan pendistribusian surat suara, yang masih tersendat-sendat. Kesiapan logistik sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan pemilu. Kerusakan dan kekacauan distribusi surat suara sesuai jadwal, lebih-lebih di daerah yang sulit transportasinya, misalnya harus diterima H-21 di tingkat kabupaten/kota, mewarnai persiapan pileg kali ini. Setiap daerah melaporkan kerusakan, rata-rata 10%. Untuk mengatasi kerusakan ini, KPU harus memproduksi sekitar 6 juta lembar surat suara lagi, yang ditargetkan selesai dicetak 20 Maret 2009.<sup>12</sup> Akibatnya jadwal penerimaan surat suara di tingkat kabupaten/kota mundur lagi. Kendala semakin bertambah, karena pendistribusian sebelumnya juga belum terlaksana seluruhnya, karena rekanan menghadapi kesulitan transportasi. Hanya transportasi reguler dengan menggunakan kapal perintis yang paling memungkinkan untuk mengatasi pengiriman logistik di daerah-daerah terpencil itu. Contoh kerusakan: Banjar (Jabar): 200 lembar; Subang (Jabar): 236 lembar; Kuningan (Jabar): 2.200 lembar; Bekasi (Jabar): ratusan lembar; Tegal (Jateng):

<sup>11</sup> Ketidakmampuan KPU mengatasi surat suara yang rusak, memaksa KPU untuk mentolerir surat suara yang rusak. Langkah ini bisa menimbulkan persoalan baru dalam perhitungan surat suara.

<sup>12</sup> Pernyataan Wakil Kepala Biro Logistik KPU Boradi, di kantor KPU, Jl Imam Bonjol, Jakarta, 18 Maret 2009.



435 lembar; Sumenep (Jatim): 11.552 lembar; dan Badung, Bangli, Kota Denpasar (Bali): ratusan ribu lembar; Bogor: ratusan surat suara. Dari Palangkaraya juga diberitakan, ribuan lembar surat suara untuk Jabar nyasar sampai Palangkaraya. Selain itu, distribusi surat suara di provinsi Maluku, khususnya di Kabupaten Maluku Tenggara Barat, Maluku Tenggara, Kepulauan Aru, dan Kota Tual, sampai pertengahan bulan Maret 2009 belum tiba.

Akibat kinerja yang kurang profesional ini, KPU menuai kritik. Tetapi dalam situasi seperti itu, sejumlah anggota KPU pergi ke luar negeri untuk sosialisasi teknis WNI yang tinggal di luar negeri. Kepergian anggota KPU dengan alasan sosialisasi bimbingan teknis, sulit diterima karena dianggap tidak tepat. KPU seharusnya fokus pada persoalan logistik yang masih banyak masalah, karena keterlambatan pengiriman logistik dapat menjadi faktor penghambat pelaksanaan pemilu.

## TIDAK ADA PERUBAHAN STRATEGI

Selain persiapan KPU, di awal tahun 2009 ini dapat pula disaksikan manuver partai-partai, caleg maupun capres dan cawapres. Mereka telah menampilkan wajahnya yang telah "*di make up* atau *dipoles*" (bertopeng) dan tubuh "*didandani*" sehingga kelihatan lebih "*cantik*" dan menarik sehingga tidak kelihatan kejelekannya. Namun, seperti kampanye-kampanye sebelumnya, baik yang tertutup maupun terbuka, janji-janji yang diiringi dengan hiburan para artis tetap menjadi cirinya, akan tetapi miskin dalam visi apalagi program. Bahkan khusus tentang pemilih perempuan dan pemilih pemula, yang jumlahnya mencapai 51 juta lebih, parpol-parpol tidak begitu memperhatikannya.

Kampanye tetap ditandai dengan pelanggaran-pelanggaran, seperti pelibatan anak-anak, pelanggaran lalu-lintas, kampanye lewat waktu, kampanye tanpa pemberitahuan, dan disusul dengan penggunaan fasilitas negara atau pemerintah.<sup>13</sup> Dibandingkan dengan kampanye-kampanye sebelumnya, strategi menarik massa tetap saja tidak mengalami perubahan, tidak muncul kreatifitas baru yang berguna bagi pendidikan atau pendewasaan politik, apalagi mencerdaskan rakyat. Kampanye masih dikuasai oleh partai

<sup>13</sup> Pada tanggal 5 April 2009, Ketua Bawaslu Nur Hidayat Sardini memaparkan pelanggaran-pelanggaran kampanye selama 16 Maret sampai dengan 4 April 2009; sebagai berikut: a) tiga parpol besar memimpin pelanggaran kampanye, yakni PG (158 pelanggaran), PDIP (116 pelanggaran), dan PD (115 pelanggaran); b) pelanggaran yang mencapai 2.228 itu terdiri atas 223 masuk kategori administratif, 635 kategori pelanggaran tindak pidana pemilu, dan 1.370 pelanggaran lain-lain. *Pikiran Rakyat*, 6 April 2009.



yang "besar", khususnya yang pimpinannya menjadi capres atau cawapres, seperti PD (Partai Demokrat), PG (Partai Golkar), PDIP (Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan), Hanura (Partai Hati Nurani Rakyat) dan Gerindra (Partai Indonesia Raya). Partai "kecil" dan baru yang terbatas dananya tampaknya seadanya. Gerindra dapat disebut sebagai salah satu partai yang berani mengajukan program baru, khususnya di bidang pertanian dan pendidikan, akan tetapi bagaimana program itu terlaksana tidak dijelaskan.

Strategi yang digunakan partai-partai tampaknya menjadi sesuatu yang wajar, meski pada kenyataannya sebagian terasa "menipu" seperti iklan-iklan yang marak sekarang ini. Ada juga parpol yang menggunakan fasilitas negara, melakukan intimidasi dan manipulasi dengan cara mengklaim kebijaksanaan dan keberhasilan pemerintah sebagai hasil partainya. Misalnya, tentang penurunan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) yang sampai tiga kali, dan pengobatan secara gratis. Manipulasi dan kesan menipu semacam ini banyak terjadi ketika musim kampanye berlangsung. Oleh karenanya itu, keadaan ini tidak bisa didiamkan dan perlu dikoreksi agar masyarakat terhindar dari kebodohan. Masyarakat pemilih perlu disadarkan agar tidak mudah memilih partai atau calegnya yang belum dikenal, apalagi dengan caleg yang bertopeng, penipu, berperilaku diskriminatif, menginjak-injak HAM, atau mereka yang ingkar janji. Disamping itu, para pemilih agar tahu wajah asli parpol, caleg, maupun capres dan cawapres, agar tidak memilih "kucing dalam karung". Sementara itu, ketidaktahuan pemilih tentang calegnya itu<sup>14</sup>, bahkan ketidakpedulian masyarakat tentang pemilu dapat berakibat pada hasil pemilu yang sebetulnya diharapkan dapat menyejahterakan rakyat.

## PERSIAPAN PILPRES

Atas desakan 33 DPD Partai Golkar (PG), pada tanggal 20 Februari 2009, Ketua Umum PG yang juga menjabat Wapres Jusuf Kalla (JK), menyatakan kesiapannya menjadi capres. Akan tetapi sesuai mekanisme partai, putusan resmi pencalonan itu diputuskan oleh Rapat Pimpinan Nasional Khusus PG, yang diselenggarakan sesudah pileg, setelah PG mengetahui perolehan suaranya. Dipandang dari sudut kenegaraan, pencalonan JK itu dapat diartikan sebagai usaha menghilangkan dikotomi Jawa dan luar Jawa, yang sering menimbulkan ganjalan-ganjalan. Ini sangat penting, karena

<sup>14</sup> Temuan penelitian LIPI, CSIS, LP3ES, dan PUSKAPOL UI menyatakan, ada potensi rakyat memilih caleg tetapi sayangnya sebagian besar dari mereka belum tahu nama caleg yang akan dipilihnya.



primordialisme, asal-usul dan kedaerahan, bukan merupakan syarat sebagai capres, melainkan kuatnya wawasan kebangsaan, kapabilitas, elektabilitas, kualitas, kecerdasan, dan kejujuran yang semakin menjadi pertimbangan. Kesiadaannya tersebut dapat menepis tentang mitos presiden harus orang Jawa. Bagi PG sendiri, kesiadaan JK itu mempunyai arti politis yang besar, sebagai faktor penentu ikut pemilu. Hal ini menaikkan semangat para anggota Partai Golkar yang sejak lama sudah ditunggu.

Bagi masyarakat, pencalonan JK itu membuka alternatif lain, di luar SBY dan Megawati. Tetapi bagi mereka yang menilai, pemerintahan SBY-JK berhasil melakukan perbaikan, keputusan JK itu justru menimbulkan kekhawatiran, khususnya tentang jalannya pemerintahan di sisa waktu nanti. Kalau SBY-JK sama-sama maju sebagai capres, selain akan mengganggu koordinasi antara keduanya, sangat mungkin fokus kegiatannya akan beralih dan terpusat pada pilpres. Akibatnya, pemerintahannya bagaikan kapal tanpa nahkoda. Belum lagi beberapa menteri, dan kepala-kepala daerah juga sibuk kampanye.<sup>15</sup>

Terkait dengan pencalonan ini, kemungkinan jual beli partai politik akan terjadi. Para capres ingin mendapat dukungan parpol agar dapat masuk bursa. Semakin banyak capres, parpol semakin senang, karena posisi tawar-menawarnya semakin tinggi. Tetapi masalah ini telah pula menimbulkan perpecahan internal parpol, seperti yang dialami PKS, PKB, dan PPP, karena perbedaan sikap mengenai capres mana yang akan didukung. Apalagi dukungan yang diberikan bukan karena alasan kualitas capres melainkan karena jumlah uang dan posisi yang ditawarkan. Banyaknya suara yang didapat dalam pileg 2009 sangat menentukan dana yang disediakan oleh capres, belum lagi tawaran duduk dalam pemerintahan, seperti menteri dan petinggi BUMN. Kalau pasangan Karsa dalam pilkada Jawa Timur saja menyediakan dana sekitar Rp 1,3 triliun, dana yang disediakan untuk membeli suara parpol kiranya akan lebih dari itu. Dalam hal ini, betapa mahalannya demokrasi di Indonesia.<sup>16</sup>

Selain capres, nama-nama cawapres mulai muncul. Meskipun sistem ketatanegaraan kita masih menempatkan wapres sebagai "ban serep", tetapi dalam realitasnya, khususnya dalam Kabinet Indonesia Bersatu, wapres mempunyai peranan yang cukup penting, baik dalam masalah politik maupun ekonomi, bahkan ada yang berpendapat JK adalah *real* presiden. Demikian pula dalam koalisi, cawapres tidak menggantung saja mengikuti

<sup>15</sup> Mereka yang telah mengajukan cuti kepada Depdagri untuk kampanye adalah: 18 gubernur, 10 wagub, 112 bupati, 73 wakil bupati, 27 wali kota, dan 24 wakil wali kota.

<sup>16</sup> *Suara Pembaruan*, 4 Maret 2009.



popularitas capres, tetapi ia pun menjadi mesin politik pengumpul suara. Dalam hal ini seperti ini, maka koalisi menjadi penting.

Dari beberapa manuver yang nampak, ada pendekatan yang dilakukan oleh para petinggi PDIP dan PG. Langkah awal telah dilakukan oleh Ketua Dewan Penasehat PG Surya Paloh dan Ketua Dewan Pertimbangan Pusat PDIP Taufik Kiemas. Keduanya telah melakukan pertemuan-pertemuan, diantaranya di Medan (20-6-2007), di Palembang (24-7-2007), di Jakarta (25-8-2008), dan pada tanggal 14 Maret 2009 keduanya diwawancarai bersama oleh Metro TV. Sementara itu, Ketua Umum PG mengadakan pembicaraan dengan Ketua Umum PDIP, di Jakarta, 12 Maret 2009. Sebelumnya, pada hari raya Idul Fitri 2008, keduanya mengadakan pembicaraan di Jakarta. Sejalan dengan ini, muncul pula gagasan koalisi "Segi Tiga Emas" (Golden Triangle), yang terdiri atas PPP, PG dan PDIP. Di luar itu, juga telah ada pendekatan yang dilakukan oleh PKS dan PD. Sebelumnya, juga telah dilansir untuk membentuk Poros Tengah kedua, yang disponsori oleh Amien Rais.

Gagasan koalisi ini masih merupakan langkah awal. Setelah hasil pileg 9 April 2009 diketahui, rencana koalisi itu tentu akan lebih mengerucut. Kalau merujuk pada pengalaman pembentukan Kabinet Indonesia Bersatu, 2004, maupun Sidang MPR 1999, koalisi itu dilakukan bukan berdasarkan persamaan ideologi, melainkan lebih kepada persamaan kepentingan. Partai yang pada dasarnya berbeda ideologi atau ciri-cirinyapun dapat melakukan koalisi, asalkan sama-sama mendapatkan keuntungan. Oleh sebab itu, koalisi yang demikian ini sifatnya tidak permanen, mudah sekali berpisah. Pertanyaannya, apakah dalam pilpres dan pembentukan kabinet 2009 juga demikian?

Sementara itu, Sultan Hamengku Buwono X (HB X) yang disebut-sebut sebagai tokoh, mempunyai kans besar sebagai wapres, khususnya untuk mendampingi Megawati. Akan tetapi beberapa kendala, baik internal maupun eksternal partai, menghadangnya. *Pertama*, dia berniat menjadi presiden dan bukan wapres. Sesuai dengan ajaran yang dianutnya, yaitu "Sabda Pendita Ratu", tentu HB X tidak akan mengubah niatnya. *Kedua*, ada penegasan dari Ketua Dewan Pertimbangan Pusat PDIP bahwa cawapres yang akan mendampingi Megawati juga harus mendapat dukungan dari partainya, karena dia juga mempunyai peran sebagai mesin politik pengumpul suara. Sulit bagi HB X sendiri untuk mendapat persetujuan dan dukungan dari PG, karena PG sendiri juga berkepentingan dengan JK sebagai capres.



## KUALITAS ANGGOTA DPR RENDAH

Tertangkapnya Abdul Hadi Djamal, seorang anggota Komisi V DPR dari Fraksi PAN, 2 Maret 2009, oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan sangkaan melakukan tindak pidana korupsi, sepertinya mengukuhkan penilaian bahwa predikat wakil rakyat bukan jaminan untuk tidak melakukan korupsi. Gedung DPR/MPR di Senayan yang begitu megah ternyata tidak sebatas tempat membahas RUU-RUU, melainkan juga tempat untuk bersekongkol menggerogoti uang negara dan tempat berkolusi untuk memperkaya diri melalui cara yang tidak dibenarkan (melanggar hukum). Padahal pada 25 Februari 2009, para pemimpin partai politik telah mendeklarasikan anti korupsi di gedung KPK. Ada tujuh anggota DPR yang saat ini diperiksa dan diproses KPK, yakni Bulyan Royan (PBR), Al Amin Nur Nasution (PPP), Antony Zeidra Abidin (PG), Hamka Yandhu (PG), Sarjan Taher (PD), Amir Faishal (PKB) dan Agus Tjondro (PDIP). Berdasarkan catatan Badan Kehormatan (BK) DPR, sejak Desember 2005 - Juni 2007 terdapat 70 anggota DPR yang diadukan masyarakat karena terlibat sejumlah kasus atau pelanggaran hukum. Sedangkan di DPRD, dalam lima tahun terakhir ini, ada sekitar 1.437 anggota DPRD yang diproses.

Sangat ironi bahwa UU, termasuk UU anti korupsi itu, yang membuat adalah DPR, akan tetapi malah dilecehkan bahkan dilanggar oleh anggotanya. Jika dibandingkan dengan seluruh jumlah anggota DPR, DPRD I dan DPRD II, jumlah mereka yang kena jerat hukum, khususnya korupsi memang relatif kecil, akan tetapi, korupsi yang dilakukan oleh anggota DPR, telah merusak proses demokrasi di Indonesia. Bahkan mereka tidak menyadari bahwa perilaku koruptif itu menghancurkan bahkan meluluhlantakkan norma, tatanan, dan nilai kehidupan masyarakat yang beradab.<sup>17</sup>

Terkait dengan hal ini, ada satu peristiwa yang patut direnungkan, yaitu aksi sekitar 200 pendukung Abdul Hadi Djamal, di Makasar, 6 Maret 2009, yang menggelar doa bersama bagi tersangka suap itu. Apakah korupsi merupakan tindakan yang wajar dilakukan oleh anggota DPR, sehingga tertangkapnya anggota DPR ini hanya dianggap karena apes saja? Pandangan demikian perlu diluruskan. Dukungan kepada anggota DPR tersebut; dan anggapan bahwa hal itu hanya apes saja, menunjukkan bahwa menjadi anggota legislatif itu ditujukan semata-mata untuk mencari nafkah dan bukan sebagai wakil rakyat dengan standar moral tertentu. Kuatnya pandangan seperti ini, terutama terjadi karena demokratisasi di Indonesia berjalan dalam kondisi yang tidak

---

<sup>17</sup> J. Kristiadi, *Kompas*, 4 Maret 2009.



ideal, yaitu di tengah banyaknya pencari kerja dan lebarnya kesenjangan sosial ekonomi antara penduduk yang kaya dan miskin.<sup>18</sup>

Hal ini semakin relevan untuk tidak hanya disoroti tetapi justru harus diatasi, karena dalam era demokratisasi peran DPR tidak hanya sebagai "tukang stempel" tetapi sangat menentukan dalam hal legasi, *budgeting*, bahkan kontrol. DPR harus benar-benar menjadi pengawal yang tangguh agar demokrasi bukan menjadi bohong-bohongan, melainkan betul-betul merupakan sarana yang ampuh untuk mempercepat tercapainya cita-cita nasional, khususnya dalam keadilan dan kesejahteraan rakyat. Tetapi kualitas dan moralitas anggota DPR, khususnya periode 2004 – 2009, meragukan harapan itu. Selain dikenal sebagai tukang "mbolos", juga diindikasikan, hanya 40% anggota DPR yang berkualitas, artinya 60% sisanya itu tidak berkualitas. Kasus pembolosan anggota-anggota DPR, telah pula menjadi faktor utama munculnya penilaian "cacat" atas UU tentang MA, karena *quorum* tidak terpenuhi.

## PERBAIKAN PERLU DILAKUKAN

Menjawab pertanyaan awal tentang rakyat apakah optimis atau pesimis dengan pemilu 2009. Berdasarkan pada persiapan yang dilakukan selama ini adalah wajar apabila ada kekhawatiran-kekhawatiran. Namun, pemilu adalah salah satu sarana yang diperlukan dalam demokratisasi. Meski banyak kekurangan bahkan kesalahan, akan tetapi yang penting bukan lagi saling menyalahkan. Yang perlu dilakukan adalah bagaimana meminimalisir kesalahan-kesalahan dan menunjukkan kesungguhan kemauan untuk melakukan perbaikan.

Apakah kita, baik dalam kedudukannya sebagai rakyat pemilih, sebagai partai politik, maupun sebagai KPU, siap untuk berpartisipasi menyelenggarakan pemilu 2009? Karena telah menjadi kesepakatan bersama bahwa pemilu sebagai salah satu mekanisme dalam demokratisasi, baik pileg maupun pilpres, yang dilaksanakan lima tahun sekali maka pemilu perlu diselenggarakan. Seandainya parpol, termasuk jagonya, baik caleg, capres maupun cawapres, dan KPU tidak siap untuk menyelenggarakan pemilu, itu sulit diterima, karena pada dasarnya mereka telah diberi waktu sekitar lima tahun untuk mempersiapkan diri. Khusus untuk parpol, selain konsolidasi organisasi, evaluasi dan introspeksi atas pemilu sebelumnya, seharusnya melakukan hak yang sama agar pemilu berikutnya sudah siap. Alangkah baiknya bila mereka juga mengantisipasi kemungkinan perubahan

---

<sup>18</sup> Tamrin Amal Tomagola, *Kompas* 10 Maret 2009.



an yang tidak terduga. Tetapi yang terjadi adalah, kantor-kantor parpol, baik di pusat apalagi di daerah, hanya sibuk menjelang pemilu atau pada waktu ada verifikasi. Selebihnya sepi, tanpa kegiatan. Parpol juga gagal melakukan kaderisasi dan rekrutmen calon pemimpin.

Sedangkan tentang KPU, yang melakukan sistem paket, maka seluruh anggota KPU 2004, termasuk yang dinilai berkualitas dan mempunyai dedikasi dan integritas, digantikan oleh KPU 2009 yang oleh sementara kalangan dinilai kalah bobotnya. Bobot inilah yang mempengaruhi pemikiran, kebijaksanaan dan kerja KPU, yang dipilih secara resmi oleh DPR. Apabila kualitas, dedikasi, integritas serta moral sulit dipertanggungjawabkan, maka tidak aneh apabila kualitas anggota KPU juga seperti pemilihnya. Mengingat bobot dan integritasnya, yang antara lain ditunjukkan dalam kebijaksanaan maupun langkah-langkah kerjanya yang lamban, seperti tidak tahu mana yang harus diprioritaskan, maka anggota KPU yang seperti ini tidak dapat dipertahankan, perlu diganti semua. Untuk pemilu 2014, rekrutmen anggota KPU harus diperbaiki kualitas, dedikasi, integritas dan jaminan moral, termasuk tidak terindikasi dengan salah satu parpol. Berkaitan dengan hal ini, independensi KPU harus benar-benar dijaga.

Sementara itu, perlu dihindari perubahan peraturan perundangan berhenti di tengah perjalanan, lebih-lebih mengenai sistemnya, karena selain bertentangan dengan tujuan ditetapkan UU Pemilu, juga akan membingungkan, baik di internal panitia sendiri maupun parpol dan para pemilih. MK tidak boleh seenaknya menyetujui suatu usul *judicial review* tentang pasal UU Pemilu, apalagi kalau pasal itu menyangkut masalah yang sangat mendasar. Meskipun MK mempunyai wewenang menyetujuinya, tetapi pemikiran yang benar, tepat dan mendalam perlu dilakukan, terutama atas hal-hal yang berkaitan dan berdampak luas atas sistem ketatanegaraan Indonesia.

Suara terbanyak bukan satu-satunya penentu demokrasi atau pemilu, dan terbanyak belum tentu menjamin kualitas. Masih ada faktor lain, termasuk yang sangat penting, yaitu roh, yang semestinya harus dijadikan acuan. Demokrasi, pemilu, harus berjalan di atas tegaknya hukum (*rule of law*), penghormatan HAM, yang berarti juga pengakuan atas wakil-wakil golongan minoritas dan nilai-nilai moral yang luhur, tidak seenaknya, apalagi dengan menghalalkan segala cara. Untuk itu, UU Pemilu agar tidak setiap kali diubah. Perlu dibuat UU yang mempunyai masa berlakunya cukup lama, dua atau tiga kali pemilihan, misalnya. Terkesan bahwa penyusunan UU Pemilu sekarang ini sepertinya merupakan proyek DPR. Indikasinya bahwa UU itu tidak segera diselesaikan, melainkan memakan waktu yang cukup lama sehingga sosialisasinya tidak optimal.

## Pernik-pernik Politik Jelang Pemilu 2009

*Arief Priyadi*

### PENGANTAR

Pada masa pemerintahan Orde Baru, salah satu wujud otoritarianisme adalah pembatasan jumlah partai. Dari sebab itu ketika reformasi bergulir, liberalisasi partai seakan-akan menjadi simbol demokrasi. Hal ini terbukti dalam beberapa kali pemilihan umum (pemilu) yang berlangsung di era reformasi yang diikuti oleh banyak partai. Akan tetapi, jumlah partai yang cukup banyak itu tidak menunjukkan keragaman aspirasi dan arah politik rakyat, di mana hanya sedikit partai yang dapat meraih suara cukup signifikan dalam pemilu. Hal ini mencerminkan, jumlah partai bukan merupakan polarisasi politik rakyat melainkan polarisasi politik elite.

Pada umumnya rakyat sadar bahwa dengan memberikan suara dalam pemilu akan menentukan konstelasi politik. Melalui pilihannya, rakyat berkeyakinan bahwa politisi yang dipilihnya akan mampu berkarya di arena politik untuk membawakan aspirasi rakyat. Namun dengan berhasil masuknya politisi yang kurang berkualitas di DPR menjadi eksekusi buruk dari demokrasi yang lebih menekankan masalah prosedural, atau yang hanya berkutat pada pembentukan pranata formal, penyediaan prosedur elektoral, dan kurang menyentuh wilayah pembangunan kesadaran rakyat. Sementara itu tuntutan masyarakat kian menguat untuk berdemokrasi yang menyentuh substansi, yaitu kinerja nyata, keberpihakan pada rakyat, dan komitmen konkret terhadap prinsip pemerintahan demokratis. Pada saat pelaksanaan Pemilu 2009 yang semakin dekat, ada beberapa persoalan yang sempat terangkat ke permukaan, yaitu seputar iklan politik dan keputusan Mahkamah Konstitusi, baik mengenai cara penetapan calon anggota DPR



maupun mengenai calon presiden independen serta persyaratan pengajuan calon presiden.

Dalam konteks maraknya iklan politik, dapat dikemukakan munculnya berbagai aktivitas politik dari hari ke hari yang menunjukkan bahwa para politisi cenderung lalai, terhadap substansi demokrasi. Politik tereduksi menjadi urusan mengemas citra atau mengatur penampilan. Hal ini dapat disaksikan dari semakin maraknya sosialisasi diri para calon anggota legislatif (caleg) ataupun institusi partai melalui televisi, siaran radio, ataupun media massa cetak dalam wujud iklan politik.

Meskipun demikian, Pemilu 2009 menumbuhkan harapan baru yakni lahirnya para legislator dan eksekutor yang bukan hanya sekadar corong partai, melainkan benar-benar mewakili kepentingan rakyat. Oleh karena itu keputusan Mahkamah Konstitusi yang menegaskan cara penetapan calon terpilih mesti mengacu pada prinsip suara terbanyak, menjadi harapan terpenuhinya kepentingan rakyat, kendati cara penetapan tersebut menimbulkan beberapa persoalan.

Pada Pemilu 2009, khususnya mengenai pemilihan presiden dan wakil presiden, masyarakat menghadapi sebuah dilema, antara idealisme dan realita. Setiap warga negara tidak boleh dihalangi untuk turut memperebutkan jabatan publik, sekalipun hambatan itu dilakukan melalui undang-undang. Namun dalam kenyataannya, seorang calon independen memang harus memiliki dukungan riil dan bukan sekedar merasa diri mampu menjadi presiden.

## IKLAN POLITIK

Dari pengamatan sepintas, persaingan ketat melalui iklan politik terjadi antara Partai Demokrat dengan Partai Gerindra. Dua partai ini mempunyai modal finansial seimbang dalam bertarung melalui iklan politik<sup>1</sup>. Dari tayangan atau pemuatan iklan politik di media massa, dapat dicatat tentang kecenderungan partai-partai dalam menyampaikan pesan politik, antara lain: 1) Mengklaim atas "prestasi". 2) Penyampaian pesan politik secara indeksial atau dengan narasi simbolik. 3) Bermain dengan ranah emosi atau berupaya menjangkau publik urban yang berpendidikan tinggi. 4) Mendekat pada sentuhan kolektivisme untuk menransformasikan psikologi publik.

Klaim atas prestasi pernah dilakukan oleh Partai Demokrat melalui iklan "Berjuang untuk Rakyat", juga oleh Partai Golkar melalui iklan "Penciptaan

<sup>1</sup> Data AC Nielsen memaparkan, Juli-Oktober 2008 Gerindra telah membayar sekitar Rp 8 miliar setiap bulan untuk amunisi iklan politik, sedangkan Partai Demokrat mengeluarkan sekitar Rp 8,5 miliar. Lihat Muhammad Faisal, *Kompas* 4 Februari 2009, hal. 7.



Perdamaian", di mana klaim tersebut rentan dianggap sebagai pembohongan publik. Jusuf Kalla dalam tanggapan baliknya menganjurkan, bahwa siapa pun yang ikut dalam pemerintahan atau andil dalam kebijakan tertentu, boleh membuat iklan klaim keberhasilan.<sup>2</sup> Sementara itu menurut Syamsuddin Haris, mengklaim "prestasi pemerintah" sebagai keberhasilan Golkar agak bermasalah, karena Golkar adalah "penumpang terakhir" dalam Kabinet Indonesia Bersatu, dan itu pun setelah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono membujuk Wapres Jusuf Kalla merebut jabatan Ketua Umum Partai Golkar sehingga Koalisi Kebangsaan yang digalang PDI Perjuangan dan Golkar di DPR pada tahun 2004 membubarkan diri<sup>3</sup>.

Pesan politik secara indeksial cenderung dilakukan oleh Partai Demokrat, dengan menyampaikan data-data tanpa banyak penjelasan secara verbal. Efektivitasnya dapat diragukan karena publik tidak selalu mampu mengolah dengan baik terhadap informasi indeksial. Sementara itu, penyampaian pesan politik dengan narasi simbolik cenderung dilakukan oleh Partai Gerindra. Melalui seri iklan politik, Gerindra dengan narasinya mengungkapkan kondisi ekonomi dan kehidupan bangsa yang terpuruk di tengah alam Indonesia yang subur. Ungkapan tersebut sekaligus dipadu dengan harapan akan perbaikan kehidupan bangsa, menggugah nasionalisme publik dengan optimisme kebangkitan Indonesia. Dapat dikatakan, narasi simbolik Gerindra bermain di ranah emosi, sedangkan pesan politik Partai Demokrat banyak menyajikan informasi berupa data statistik yang terarah ke ranah publik urban yang berpendidikan tinggi.

Baik Partai Demokrat maupun Partai Gerindra, keduanya dalam penyampaian pesan politiknya telah berupaya memengaruhi psikologi publik. Tanpa menampilkan unsur-unsur elitis atau kekuasaan, melainkan dengan mengemukakan kebersamaan atau kolektivisme, mereka terkesan berhasil dalam mentransformasikan pemirsa/pendengar/pembaca menjadi simpatisan yang bisa jadi akan berujung menjadi pemilihnya. Penggunaan konsep "kita", bukan "saya" atau "kami", hal yang sama juga dilakukan oleh Partai Golkar yang mulai intens dengan iklan politiknya sejak sekitar pertengahan Februari 2009, telah membangun kedekatan antara *audience* dengan tokoh dalam iklan. Atau dengan kata lain, telah berhasil menghapus kesan politik Indonesia yang elitis dan egosentris. Dari ulasan singkat ini dapat dicatat bahwa makna kampanye pemilu bisa bergeser bukan lagi pertarungan politik melainkan persaingan kapital. Semakin mampu orang memperpanjang durasi pemberitaan, akan semakin menikmati manfaat politiknya.

<sup>2</sup> Lihat Effendi Gazali, *Kompas*, 29 Januari 2009.

<sup>3</sup> *Kompas*, Januari 2009.



## PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Mahkamah Konstitusi pada akhir Desember 2008 menerbitkan keputusan yang membatalkan Pasal 214 Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang penetapan calon anggota legislatif terpilih berdasarkan nomor urut karena bertentangan dengan UUD 1945. Terhadap terbitnya keputusan Mahkamah Konstitusi, ada pihak yang diuntungkan dan ada pula yang merasa dirugikan. Yang diuntungkan adalah mereka yang selama ini menilai partai politik terlalu oligarkis dan mengarah pada terwujudnya dinasti politik, juga mereka para pemilih yang tidak lagi dipaksa hanya memilih caleg yang urutannya ditentukan oleh pimpinan partai politik.

Sementara itu, mereka yang merasa dirugikan oleh terbitnya putusan Mahkamah Konstitusi antara lain adalah para kader partai politik yang mendapatkan nomor urut kecil berkat kedekatannya dengan pimpinan partai politik, atau karena dinilai oleh pimpinan partai cukup berprestasi dalam internal partai namun tidak populer secara eksternal. Di samping itu, partai pun juga merasa dirugikan oleh kemungkinan timbulnya persaingan internal antar caleg dalam memperebutkan pemilih.

Kekecewaan yang terekspos cukup meluas adalah hilangnya hak konstitusional perempuan Indonesia, yakni terancamnya kebijakan afirmatif untuk perempuan. Suatu kebijakan yang telah diatur dalam beberapa pasal dari Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 yaitu Pasal 53 yang berisi ketentuan bahwa daftar bakal caleg paling sedikit 30 persen keterwakilan perempuan; dan pasal 55 ayat (1) menyebutkan bahwa daftar caleg berdasarkan nomor urut, di mana pada ayat (2) disebutkan bahwa dalam daftar caleg setiap tiga orang terdapat sekurang-kurangnya satu orang perempuan<sup>4</sup>.

Untuk mengatasi kebuntuan kebijakan afirmatif itu, muncul beberapa pendapat: *Pertama*, alternatif dapat dilakukan melalui mekanisme internal partai, di mana pimpinan partai politik memisahkan perolehan caleg perempuan dan laki-laki. Dengan menerapkan Pasal 218 Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang pergantian calon terpilih, pimpinan partai mengambil kebijakan agar setiap daerah pemilihan yang memperoleh tiga kursi, satu kursi diberikan kepada caleg perempuan yang memperoleh suara terbanyak. Dalam hal demikian, caleg laki-laki dengan jumlah suara ketiga terbanyak mengundurkan diri.<sup>5</sup> *Ke dua*, Komisi Pemilihan Umum (KPU) berpendapat, merasa berhak menetapkan

<sup>4</sup> Semangat kebijakan afirmatif untuk perempuan itu juga tertuang di dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, yang dalam Pasal 2 ayat (5) menegaskan persyaratan menyertakan paling tidak 30 persen keterwakilan perempuan dalam kepengurusan tingkat pusat.

<sup>5</sup> J. Kristiadi, *Kompas*, 27 Januari 2009; Lihat juga, KPU, *Kompas*, 28 Januari 2009.



kebijakan afirmatif itu tanpa memerlukan adanya peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perpu).<sup>6</sup> Pendapat ini dibenarkan oleh Menteri Dalam Negeri Mardiyanto, yang menyerahkan kepada KPU untuk mengeluarkan aturan sebagai penjabaran dari putusan Mahkamah Konstitusi itu.<sup>7</sup>

*Ketiga*, pendapat yang mengatakan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi itu tidak bisa langsung menjadi dasar hukum bagi KPU untuk menyelenggarakan pemilihan umum, dan KPU baru terikat melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi jika putusan itu sudah menjadi bagian dari undang-undang<sup>8</sup>; *Keempat*, suara kekecewaan datang pula dari caleg, antara lain dikemukakan oleh Agung Putri, caleg dari PDI Perjuangan, bahwa putusan Mahkamah Konstitusi di samping mendorong munculnya isu berbau suku, agama, ras, dan antar-golongan juga menyemarakkan politik uang<sup>9</sup>.

Sampai dengan minggu ketiga bulan Februari 2009, atau delapan minggu sebelum hari pelaksanaan pemilu, belum ada kepastian apakah peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perpu) yang mengatur perihal penentuan calon anggota legislatif berdasarkan suara terbanyak itu akan terbit atau tidak. Yang jelas, Menteri Dalam Negeri menyerahkan kepada KPU untuk mengeluarkan aturan sebagai penjabaran dari putusan Mahkamah Konstitusi. Sementara itu, dalam pertemuan Komisi Hukum DPR RI dengan Mahkamah

<sup>6</sup> KPU sudah menyurati Mahkamah Konstitusi, dan Mahkamah Konstitusi mengatakan bahwa KPU bisa mengatur penetapan calon terpilih berdasarkan Pasal 213 Undang-Undang No. 10 Tahun 2008, tanpa perlu menunggu revisi undang-undang tersebut maupun perpu (*Kompas*, 3 Februari 2009).

<sup>7</sup> *Kompas*, 4 Februari 2009.

<sup>8</sup> Ada dua alasan, yaitu: *Pertama*, menurut Pasal 20 UUD 1945, DPR berkuasa membuat undang-undang. Tiap undang-undang dibahas DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Pembuat undang-undang adalah mereka yang dipilih rakyat melalui pemilu. Undang-undang adalah produk politik, maka dalam negara demokrasi, pembuat undang-undang adalah mereka yang dipilih rakyat melalui pemilu. Pemilu dapat dirumuskan sebagai pendelegasian kewenangan membuat undang-undang dari rakyat yang berhak memilih kepada partai dan/atau calon sesuai UUD. Salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir, yang putusannya bersifat final guna menguji undang-undang berdasarkan UUD. Dan putusan Mahkamah Konstitusi bukan produk proses politik, melainkan hasil penilaian secara hukum berdasarkan UUD sehingga selama putusan Mahkamah Konstitusi belum diadopsi menjadi bagian dari undang-undang, maka putusan Mahkamah Konstitusi itu merupakan salah satu sumber hukum, dan bukan dasar hukum bagi lembaga negara dan warga negara untuk bertindak; *Kedua*, terkait dengan kepastian hukum penyelenggaraan pemilu, di mana Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pasal 214 Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tidak berlaku karena bertentangan dengan UUD, maka KPU, peserta pemilu, pemilih, dan pemangku kepentingan pemilu lainnya juga belum memiliki pemahaman yang sama tentang apa yang dimaksud dengan suara terbanyak dan implikasi pemilihan terhadap model pemberian suara. Dalam putusan Mahkamah Konstitusi tidak disebut mengenai "suara terbanyak". Istilah itu ditemukan pada pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi (Ramlan Surbakti, *Kompas*, 1 Februari 2009).

<sup>9</sup> *Kompas*, 5 Februari 2009.



Konstitusi pada minggu ketiga Februari 2009 Ketua Mahkamah Konstitusi Mahfud MD menyatakan, KPU tidak boleh membuat peraturan yang bermaterikan muatan undang-undang. Demikian juga Ketua Komisi Hukum DPR Trimedya Panjaitan, mengingatkan agar KPU tidak mencoba membuat ketentuan setara dengan undang-undang<sup>10</sup>.

## PENCALONAN PRESIDEN

Berkenaan dengan pencalonan Presiden, Mahkamah Konstitusi menerbitkan dua keputusan, yaitu mengenai calon independen dan persyaratan pencalonan presiden. Pada 17 Februari 2009 delapan hakim konstitusi, di mana satu orang hakim yakni Haryono – pengganti Jimly Asshiddiqie tidak hadir karena belum dilantik, membacakan putusan uji materi terhadap undang-undang tentang pemilihan umum presiden, terkait calon presiden independen. Dalam pertimbangannya Mahkamah Konstitusi menyitir Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, calon presiden/wakil presiden diajukan partai politik sebelum pemilihan umum. Jika pasal tersebut ditafsirkan lain sehingga menampung calon independen, dapat diartikan Mahkamah Konstitusi melakukan perubahan terhadap UUD 1945, dan hal itu bertentangan dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Putusan tersebut diwarnai *dissenting opinion* (pendapat berbeda) dari tiga hakim yakni Abdul Mukthie Fadjar, Maruarar Siahaan, dan Akil Mochtar. Menurut Mukthie Fadjar, siapa pun warga negara yang memenuhi ketentuan Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 harus mendapat akses yang sama untuk menjadi calon presiden dan calon wakil presiden. Sedangkan Maruarar Siahaan dan Akil Mochtar berpendapat, ketentuan Pasal 1 angka 4, Pasal 8, Pasal 9, dan Pasal 13 Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden/Wakil Presiden merupakan *conditionally unconstitutional*. Pasal itu tidak konstitusional kalau ditafsirkan menutup jalur pencalonan dari perorangan. Meskipun demikian mereka tidak sependapat bila hal itu dilaksanakan pada Pemilu 2009, karena tidak cukup waktu untuk menyusun aturan tentang prosedur pencalonan.

Terhadap putusan Mahkamah Konstitusi itu, muncul berbagai pendapat yang mengatakan bahwa untuk meloloskan calon presiden independen harus dimulai dengan mengubah terlebih dahulu Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 tersebut<sup>11</sup>. Dan calon presiden independen juga harus memiliki dukungan yang sama besar dengan calon presiden dan partai politik<sup>12</sup>. Meskipun pemer-

---

<sup>10</sup> *Koran Tempo*, 25 Februari 2009.

intahan menganut sistem presidensiil, namun karena banyak kewenangan presiden yang memerlukan dukungan DPR, pasangan calon presiden dan wakil presiden harus memiliki minimal dukungan awal dalam pemilihan umum<sup>13</sup>.

Pada tanggal berikutnya, yaitu 18 Februari 2009, Mahkamah Konstitusi menolak permohonan uji materi terkait syarat pengajuan calon presiden/wakil presiden oleh partai/gabungan partai dengan perolehan suara 20 persen kursi DPR atau 25 persen perolehan suara sah nasional. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi menyatakan, syarat tersebut tidak berpotensi menyebabkan pemilihan umum yang tidak demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Putusan tersebut juga diwarnai *dissenting opinion* dari tiga hakim, sama seperti tersebut di atas. Menurut mereka, konstitusi sebenarnya sangat jelas tidak memberi peluang bagi pembentuk undang-undang untuk membuat kebijakan hukum dengan "akal-akalan". Hal senada juga disampaikan oleh Rizal Ramli, calon presiden dari Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia, yang menilai syarat pencalonan itu hanya akal-akalan partai politik besar untuk mempertahankan kekuasaannya, yaitu dengan menghambat majunya calon presiden/wakil presiden alternatif, baik dari partai politik menengah maupun independen<sup>14</sup>.

Dalam dua pernik politik ini, pencalonan presiden/wakil presiden dan putusan Mahkamah Konstitusi ini, pada dasarnya tersimpan sebuah pesan politik bahwa setiap warga negara memang berhak turut ambil bagian dalam pemerintahan. Tetapi di sisi lain sangat dibutuhkan hadirnya sistem pemerintahan presidensiil yang benar-benar efektif, yang memperoleh dukungan politik cukup dari DPR, agar dengan demikian demokrasi bisa menghasilkan sesuatu yang riil bagi perbaikan kehidupan rakyat.

## PENUTUP

Dari seluruh ulasan di atas, baik mengenai iklan politik, pembatalan penetapan calon terpilih anggota legislatif berdasarkan nomor urut, pencalonan presiden harus diusung oleh partai politik disertai persyaratan perolehan

---

<sup>11</sup> Denny Indrayana, *Kompas*, 17 Februari 2009.

<sup>12</sup> Bachtiar Effendi, *Kompas*, 18 Februari 2009.

<sup>13</sup> Andi Mattalatta, *ibid*.

<sup>14</sup> *Kompas*, 17 Februari 2009.



suara minimal, maka dapat dibuat catatan sebagai berikut: *Pertama*, calon presiden yang ditawarkan melalui iklan di media massa, sebagian adalah tokoh “daur ulang” yang masih harus dipertanyakan kemampuan serta kemurnian motivasinya. Sebagaimana makna iklan, yang diusung hanya popularitasnya sedangkan rekam jejak sebagai pemimpin yang bertanggung jawab dibiarkan larut dalam arus sejarah. Dalam kondisi demikian, tatkala pendidikan politik rakyat tidak memadai sehingga rakyat kurang cerdas dalam menentukan pilihannya, maka dikhawatirkan rakyat akan menjadi korban pembodohan politik.

*Kedua*, keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut pada dasarnya dapat memutuskan mata rantai oligarki pimpinan partai dalam menetapkan caleg, juga dapat memacu para caleg untuk bekerja keras agar mendapat dukungan dan simpati publik. Namun, di balik itu tersimpan pertanyaan, apakah ketentuan suara terbanyak dapat menjamin meningkatnya kualitas akuntabilitas para wakil rakyat dan kualitas lembaga para wakil rakyat?

*Ketiga*, merupakan agenda besar bagi bangsa Indonesia untuk mencari terobosan agar mekanisme suara terbanyak berkorelasi positif bagi peningkatan kualitas para wakil rakyat di DPR. Bidang garapan tersebut cukup luas, meliputi antara lain peningkatan kualitas para calon anggota legislatif, kualitas partai politik peserta pemilu, kualitas para pemilih, dan juga masalah teknis surat suara.

## **TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI**

### **Pertumbuhan Ekonomi Indonesia Menurun Seiring Lesunya Ekonomi Dunia**

*Fajar B. Hirawan dan Widdi Mugijayani*

#### **PENGANTAR**

Selama tahun 2008, kondisi perekonomian Indonesia menunjukkan ketidakpastian. Hal ini akan terus terjadi di tahun 2009 seiring dengan masih berlanjutnya krisis keuangan dunia, yang berpengaruh pada kemerosotan ekonomi negara-negara di seluruh dunia. Setelah krisis finansial yang terjadi di Asia Tenggara pada tahun 1997-1998, perekonomian Indonesia relatif kembali stabil dan cenderung kuat dalam menghadapi guncangan, baik secara internal maupun eksternal. Sasaran pemerintah tidak lagi hanya berfokus pada stabilitas ekonomi, akan tetapi juga dalam hal pencapaian tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Pertumbuhan ekonomi terus meningkat sesuai dengan target dan mencapai tingkat pertumbuhan tertinggi sampai dengan kuartal kedua tahun 2008 sebesar 6,4 persen. Namun, penurunan perekonomian terjadi pada semester kedua tahun 2008 atau tepatnya pada bulan Oktober 2008, saat terjadinya guncangan di pasar modal dunia dengan volatilitas yang tinggi. Akibatnya, aktivitas perekonomian mengalami perlambatan karena pengaruh perkembangan harga minyak dan komoditas dunia serta krisis finansial regional.

Pada periode tersebut, jumlah modal yang keluar dari Indonesia semakin besar dan terjadi depresiasi nilai tukar rupiah terhadap dollar Amerika dengan volatilitas yang tinggi. Sepanjang tahun 2008, performa pasar keuangan domestik terutama Bursa Efek Indonesia (BEI) mengalami



penurunan sebesar 50 persen. Meskipun demikian, tingkat inflasi relatif stabil karena beberapa faktor, seperti penurunan harga BBM dan komoditas, stabilnya persediaan bahan makanan pokok, terutama beras, dan *imported inflation* yang mengalami penurunan secara signifikan. Tetapi, berdasarkan data neraca transaksi berjalan (BOP) tahun 2008, indikator yang paling sensitif terpengaruh oleh krisis global ini adalah perdagangan internasional. Walaupun terjadi penurunan mulai bulan September 2008, neraca perdagangan masih surplus berdasarkan pertumbuhan ekspor (y-o-y). Isu-isu yang hangat dibicarakan pada akhir tahun 2008, antara lain mengenai respon Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) terhadap krisis finansial dunia dan stimulus fiskal. Sementara itu, terjadi pula penurunan harga BBM yang merupakan konsekuensi dari harga minyak dunia yang tidak dapat diprediksikan.

## PERTUMBUHAN EKONOMI

Sepanjang tahun 2008, performa perekonomian Indonesia mengalami ketidakpastian dan cenderung bersifat ambigu. Pertumbuhan ekonomi yang terjadi pada awal dan akhir tahun 2008 sangat kontradiktif, pertumbuhan ekonomi di kuartal pertama tahun 2008 sebesar 6,3 persen, kemudian, pertumbuhannya mengalami perlambatan pada kuartal keempat menjadi sebesar 5,7 persen. Kondisi ini mungkin akan terjadi sampai dengan dua tahun ke depan sesuai dengan laporan *International Monetary Fund* (IMF), yang memprediksikan pertumbuhan ekonomi global pada tahun 2009 hanya sebesar 0,5 persen. Berdasarkan pendapat beberapa ekonom yang menyatakan bahwa krisis finansial global yang mulai terjadi sekarang ini, dimulai pada pertengahan tahun 2007 dan lebih memburuk pada pertengahan tahun 2008, akan menjadi isu yang sangat penting dan mempengaruhi negara-negara di seluruh dunia, baik dalam jangka menengah maupun jangka panjang.

Ditinjau dari sisi pengeluaran, pertumbuhan ekonomi sangat dipengaruhi oleh peningkatan impor barang dan jasa yang terjadi selama semester pertama tahun 2008. Hal ini terjadi karena pemerintah menghapuskan pajak impor sebesar 10 persen atas beberapa komoditas, seperti kacang kedelai. Pada semester kedua tahun 2008, konsumsi pemerintah memiliki kontribusi yang paling signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Pengeluaran pemerintah akan menjadi kontributor utama pertumbuhan ekonomi, apabila pengeluaran tersebut digunakan di area pembangunan dan modal yang tujuannya untuk meningkatkan konsumsi masyarakat dan menciptakan lapangan kerja. Sementara itu, dari sisi produksi, kontributor terbesar per-

tumbuhan ekonomi adalah sektor transportasi dan telekomunikasi, yaitu sebesar 16-20 persen, kemudian diikuti dengan sektor listrik, gas dan air sebesar 9-12 persen.

### SISI PENGELUARAN

Di awal tahun 2008, indikator-indikator perekonomian Indonesia menunjukkan tren yang positif, walaupun ekonomi dunia telah mengalami perlambatan. Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia tumbuh sebesar 6,3 persen pada tahun 2007. Di kuartal pertama tahun 2008 masih statis di level 6,3 persen, sementara di kuartal kedua tahun 2008 terjadi sedikit peningkatan dari 6,3 persen menjadi 6,4 persen, dan terjadi penurunan di kuartal ketiga dan keempat tahun 2008 menjadi 5,7 persen.

Terjadinya penurunan harga sekarang ini, terutama penurunan harga Bahan Bakar Minyak (BBM), menyebabkan konsumsi swasta cukup stabil, walaupun pada tingkat pertumbuhan yang relatif rendah sepanjang tahun 2008. Akan tetapi, hal ini terkompensasi dengan kenaikan konsumsi pemerintah, sehingga dapat meningkatkan konsumsi masyarakat dan menciptakan lapangan kerja, yang dimulai di kuartal ketiga tahun 2008 (lihat Tabel 1). Sementara itu, tingkat pertumbuhan permintaan domestik sekitar 7 – 8 persen pada tahun 2008. Secara keseluruhan, komponen pertumbuhan PDB di tahun 2008 lebih baik jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya.

**Tabel 1. Komponen-Komponen Pertumbuhan PDB: Sisi Pengeluaran Tahun Dasar 2000 (y-o-y) dalam Persen**

Pertumbuhan ekonomi tahunan berdasarkan pengeluaran	2007	2008				2008*
		kuartal I	kuartal II	kuartal III	kuartal IV	
Konsumsi total	4,9	5,5	5,5	6,7	6,3	6,0
Konsumsi swasta	5,0	5,7	5,5	5,3	5,0	5,4
Konsumsi Pemerintah	3,9	3,6	5,5	16,9	14,6	10,7
Pembentukan modal tetap domestik bruto	9,2	15,6	13,1	12,0	9,9	12,5
Permintaan domestik	6,0	8,0	7,4	8,1	7,2	7,7
Ekspor barang dan jasa	8,0	15,5	15,9	14,3	9,4	13,7
Impor barang dan jasa	8,9	17,8	16,7	11,9	7,1	13,2
PDB	6,3	6,3	6,4	6,1	5,7	6,1

Sumber: Bank Indonesia



Berdasarkan data yang tercantum pada Tabel 2, di kuartal kedua tahun 2008 terjadi perubahan yang besar pada pembentuk modal tetap domestik bruto (PMTDB). Kenaikan ini terjadi mulai dari kuartal pertama tahun 2008, yang kemudian menurun di kuartal akhir tahun 2008. Pengaruh krisis *sub-prime* terhadap perekonomian mulai dirasakan pada tahun 2008, terlihat dari volume investasi baik asing maupun domestik yang awalnya bergerak naik, tetapi sejak pemerintah menaikkan tingkat suku bunga (*BI rate*), intensitas investasi di Indonesia cenderung turun dan mengalami perlambatan.

Tabel 2. Pertumbuhan Investasi Indonesia, Kuartal I – IV tahun 2008 dalam Persen

Pembentukan modal tetap bruto	2008		
	kuartal I	kuartal II	kuartal III
Konstruksi	8,0	8,1	7,5
Mesin dan peralatan domestik	20,9	13,9	12,0
Mesin dan peralatan asing	51,9	32,4	32,8
Alat transportasi domestik	8,9	6,4	10,8
Alat transportasi asing	76,4	56,2	32,3
Lainnya, domestik	-2,4	-0,5	-1,9
Lainnya, asing	65,7	43,0	17,8

Sumber: Database CEIC Asia

SISI PRODUKSI

Gambaran PDB Indonesia dari sisi produksi menunjukkan penurunan selama kuartal ke dua dan kuartal ke empat tahun 2008 (q-o-q) apabila dibandingkan dengan periode yang sama di tahun 2007. Terlihat dengan jelas, krisis finansial global sangat mempengaruhi kinerja sektor pertambangan yang semakin memburuk, ditunjukkan dengan terjadinya pertumbuhan negatif pada kuartal keempat tahun 2007 ke kuartal kedua tahun 2008. Namun, sektor tersebut masih bisa bertahan di kuartal ke tiga dan ke empat tahun 2008 (lihat Tabel 3).

Sektor komunikasi dan telekomunikasi relatif stabil selama tahun 2007-2008, dan sektor ini juga mengalami kenaikan tertinggi yaitu sebesar 20,3 persen pada kuartal pertama tahun 2008. Sektor-sektor lainnya tidak menunjukkan adanya tanda-tanda positif yang mempengaruhi perekonomian, meskipun demikian, pertumbuhan PDB menurun di akhir tahun 2008.

**Tabel 3. Komponen-Komponen Pertumbuhan PDB: Sisi Produksi Tahun Dasar 2000( y-o-y) dalam Persen**

Komponen PDB	2007				2008				Total
	kuar-tal I	kuar-tal II	kuar-tal III	kuar-tal IV	kuar-tal I	kuar-tal II	kuar-tal III	kuartal IV	
Pertanian	-1,7	4,7	7,6	3,1	5,9	4,9	2,4	2,3	3,9
Pertambangan	6,2	3,2	1,0	-2,1	-1,8	-0,7	1,6	1,4	0,2
Manufaktur	5,2	5,1	4,5	3,8	4,2	4,0	4,3	3,6	4,0
Listrik, gas dan air	8,2	10,2	11,3	11,8	12,6	12,0	10,6	9,4	11,2
Konstruksi	8,4	7,7	8,3	9,9	8,0	8,1	7,5	7,0	7,7
Perdagangan, hotel dan restoran	9,2	7,6	7,9	9,1	7,1	7,7	7,6	7,3	7,4
Transportasi dan komu-nikasi	13,0	12,7	14,1	17,4	20,3	19,6	17,1	16,3	18,3
Finansial, kepemilikan dan bisnis	8,1	7,6	7,6	8,6	8,2	8,7	8,5	6,9	8,1
Jasa	7,0	7,0	5,2	7,2	5,6	6,5	6,7	6,0	6,2
PDB	6,1	6,4	6,5	6,3	6,3	6,4	6,1	5,7	6,1

Sumber: Bank Indonesia

**PREDIKSI EKONOMI TAHUN 2009**

Pertumbuhan ekonomi Indonesia di tahun 2009 tidak cukup baik dan tidak akan juga mencapai kesuksesan seperti yang telah dicapai pada tahun 2007 sampai dengan semester pertama tahun 2008. Pertumbuhan ekonomi pada tahun 2009 diprediksikan hanya sekitar 4-5 persen. Bank Indonesia memprediksikan pertumbuhan ekonomi pada tahun 2009 akan ditopang oleh konsumsi Pemerintah sebesar 9,5- 10 persen. Kemudian, diikuti dengan permintaan domestik sebesar 6 – 7,5 persen. Hal terburuk yang akan terjadi adalah penurunan pertumbuhan ekspor, yang sangat dipengaruhi oleh perlambatan ekonomi negara tujuan ekspor, penurunan harga komoditas di pasar internasional, dan keterbatasan pembiayaan perdagangan.

Diperkirakan pertumbuhan ekonomi Indonesia akan sangat tergantung pada konsumsi. Pertumbuhan konsumsi akan lebih kuat antara 5 – 5,5 persen, dibandingkan dengan nilai historis rata-rata pertumbuhan konsumsi sebesar 4 persen. Faktor-faktor yang paling mempengaruhi konsumsi di tahun 2009 adalah konsumsi swasta, kebijakan pajak, pemilihan legislatif dan pemilihan Presiden, serta rencana pemerintah untuk meningkatkan upah minimum provinsi (UMP) dan kenaikan gaji pegawai negeri.



## PERKEMBANGAN MONETER

Tingginya tingkat inflasi, pertumbuhan kredit yang moderat, depresiasi rupiah, dan guncangan yang terjadi di bursa saham merupakan indikator-indikator yang harus diperhatikan, dan dapat dijadikan ukuran seberapa besar pasar finansial Indonesia telah terpengaruh dengan resesi global. Untuk mengantisipasi kondisi terburuk di pasar finansial domestik, Bank Indonesia mengimplementasikan beberapa kebijakan dengan tujuan spesifiknya untuk menjaga stabilitas finansial, seperti meningkatkan tingkat BI rate untuk menjaga inflasi, meningkatkan jumlah batas minimum simpanan yang dijamin pemerintah, dan menjaga cadangan devisa untuk tujuan likuiditas.

### Tingkat Inflasi

Tingkat inflasi yang terjadi pada tahun 2008 lebih tinggi jika dibandingkan dengan yang terjadi di tahun 2007, yaitu sebesar 11,06 persen. Meskipun demikian, nilai inflasi tersebut masih lebih rendah jika dibandingkan dengan prakiraan publik, yaitu sebesar 12 persen. Akan tetapi jauh lebih tinggi jika dibandingkan dengan target inflasi yang ditetapkan oleh Bank Indonesia di awal tahun 2008, yaitu sebesar 6 persen. Tren penurunan harga komoditas dan minyak secara global dan ketatnya likuiditas rupiah adalah faktor yang paling berperan untuk menekan inflasi. Sementara itu, stok uang terhadap tingkat inflasi tidak terlalu berpengaruh sebagaimana hal tersebut sangat berpengaruh terhadap masalah-masalah yang terjadi pada transaksi antar bank dan dana pemerintah yang tidak dioptimalkan di sistem perbankan Indonesia.

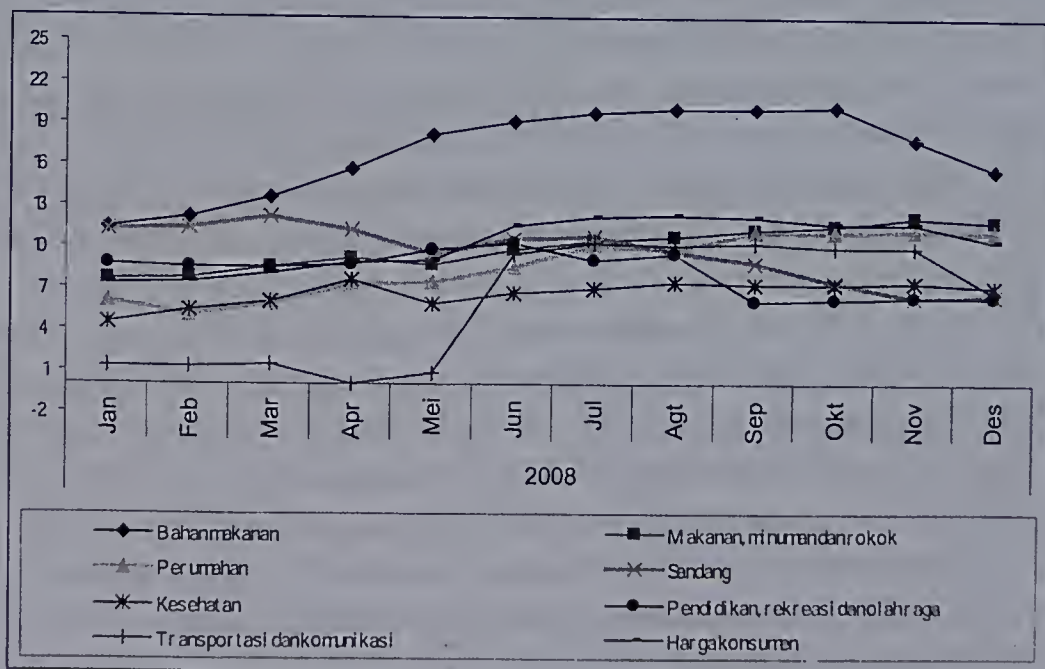
Berdasarkan data yang tercantum di tabel 4, tingkat inflasi yang terjadi untuk bulan Oktober dan November masing-masing sebesar 0,45 persen dan 0,12 persen, sementara pada bulan Desember terjadi deflasi sebesar 0,04 persen. Deflasi tersebut dipengaruhi oleh penurunan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) pada tanggal 1 Desember 2008 sebesar 9 persen. Meskipun demikian, penurunan harga BBM tersebut dirasakan belum dapat mengkompensasi-kenaikan harga BBM yang dilakukan sebelumnya pada bulan Juni lalu, yaitu sebesar 23 persen, dan telah mengakibatkan kenaikan inflasi bulanan saat itu sebesar 2,5 persen. Meskipun demikian, bahan makanan masih merupakan kontributor terbesar terhadap tingginya tingkat inflasi di kuartal keempat 2008. Untuk awal tahun 2009, inflasi diramalkan akan turun seiring dengan tren penurunan harga komoditas, dan inflasi yang terjadi berkisar target yang ditetapkan oleh pemerintah sekitar 6 persen.

**Tabel 4. Kontribusi Kelompok Pengeluaran terhadap Total Inflasi Kuartal IV tahun 2008 (tahun dasar 2007)**

	Oktober	November	Desember
Harga Konsumen	0,45	0,12	-0,04
Bahan makanan	0,15	-0,14	0,15
Makanan jadi, minuman dan rokok	0,13	0,18	0,09
Perumahan	0,06	0,06	0,13
Sandang	0,05	0,05	0,07
Kesehatan	0,02	0,01	0,01
Pendidikan, rekreasi dan olah raga	0,02	0,02	0,01
Transportasi dan komunikasi	0,02	-0,06	-0,05

Sumber: BPS

**Gambar 1. Tingkat Inflasi Tahun 2008 (y-o-y) dalam Persen**



Sumber: Database CEIC Asia

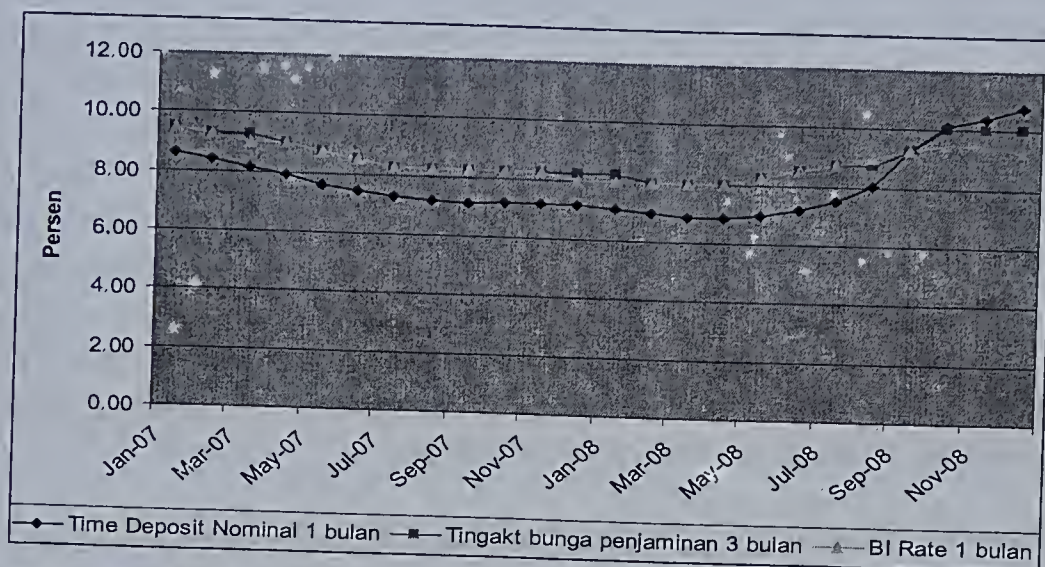
## TINGKAT SUKU BUNGA

Selama tahun 2008, Bank Indonesia (BI) terus memelihara *BI rate* dikisaran 8 persen. Setelah inflasi terkendali, *BI rate* kemudian diturunkan menjadi 9,25 persen (turun 25 bps) pada bulan Desember 2008. Tingkat



suku bunga lainnya seperti bunga tabungan, bunga atas kredit modal kerja, dan lain-lain, bergerak bersamaan dengan *BI rate*, namun dengan selisih tertentu (lihat Gambar 2).

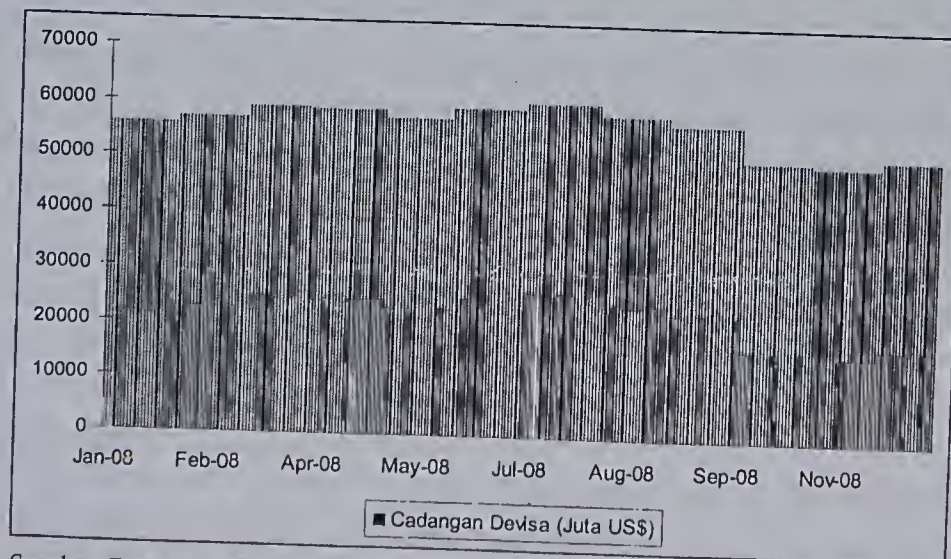
**Gambar 2. BI Rate dan Tingkat Suku Bunga Lainnya, 2007 – 2008 dalam Persen**



Sumber: Database CEIC Asia

Kebijakan tingkat suku bunga yang rendah dapat mengamankan cadangan devisa Indonesia sekitar US\$ 51,64 triliun pada akhir tahun 2008 (lihat Gambar 3). Hal ini dapat memperbaiki kepercayaan para investor dan menjaga perekonomian dari pengaruh resesi yang lebih dalam.

**Grafik 3. Cadangan Devisa Indonesia Tahun 2008 (dalam juta US\$)**

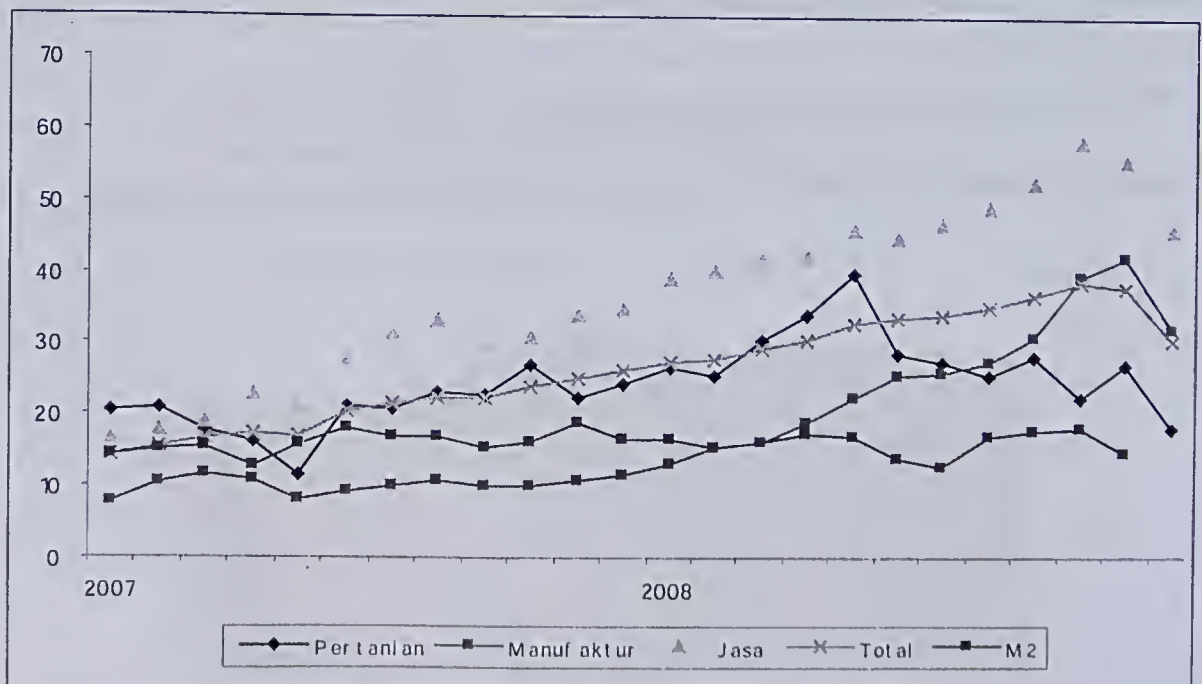


Sumber: Database CEIC Asia

## Performa Kredit

Sepanjang tahun 2008, pertumbuhan kredit tahunan hanya sebesar 30,1 persen, ini lebih rendah jika dibandingkan dengan target yang ditetapkan oleh pemerintah di awal tahun, yaitu sebesar 33 persen. Pada bulan Desember 2008, total kredit yang disalurkan oleh bank-bank komersial di Indonesia adalah sebesar Rp1300 triliun (lihat Gambar 5), yang terdiri atas 52 persen untuk kredit modal kerja, 20 persen kredit investasi, dan sisanya sebesar 28 persen disalurkan untuk kredit konsumsi. Di akhir tahun 2008, pertumbuhan kredit menurun hampir di seluruh sektor perekonomian, baik pertanian, manufaktur, pertambangan, dan sektor jasa (lihat Gambar 4). Hal ini terjadi karena bank-bank masih khawatir dengan resiko bisnis di dalam negeri yang dianggap masih terlalu tinggi. Sementara dari sisi pelaku bisnis, pengusaha juga enggan melakukan ekspansi dan mengajukan kredit, karena mereka masih mempertimbangkan terjadinya penurunan daya beli, penurunan permintaan domestik dan ekspor.

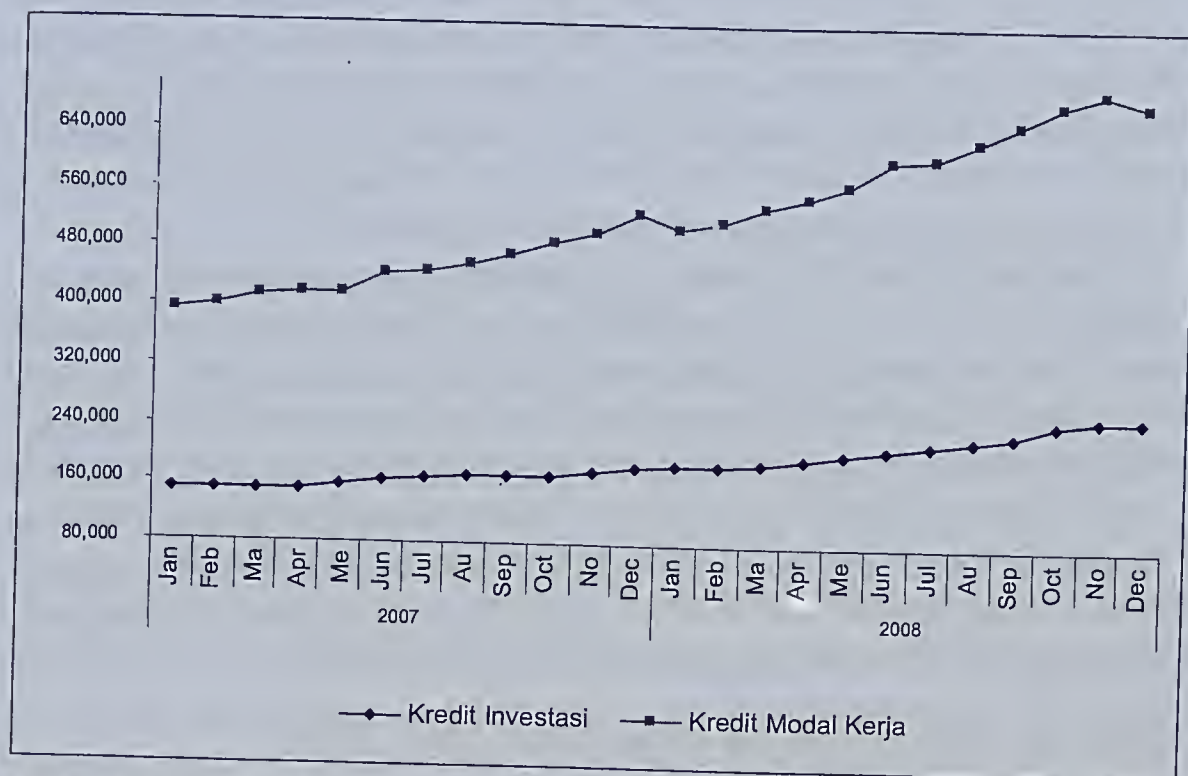
**Gambar 4. Kredit yang Disalurkan Bank Komersial Berdasarkan Sektor dan Pertumbuhan M2 (dalam persen)**



Sumber: Database CEIC Asia



**Gambar 5. Perkembangan Jumlah Kredit yang Disalurkan oleh Bank Komersial, Januari 2007 – Desember 2008 (dalam triliun rupiah)**



Sumber: Database CEIC Asia

### Nilai Tukar dan Harga Saham

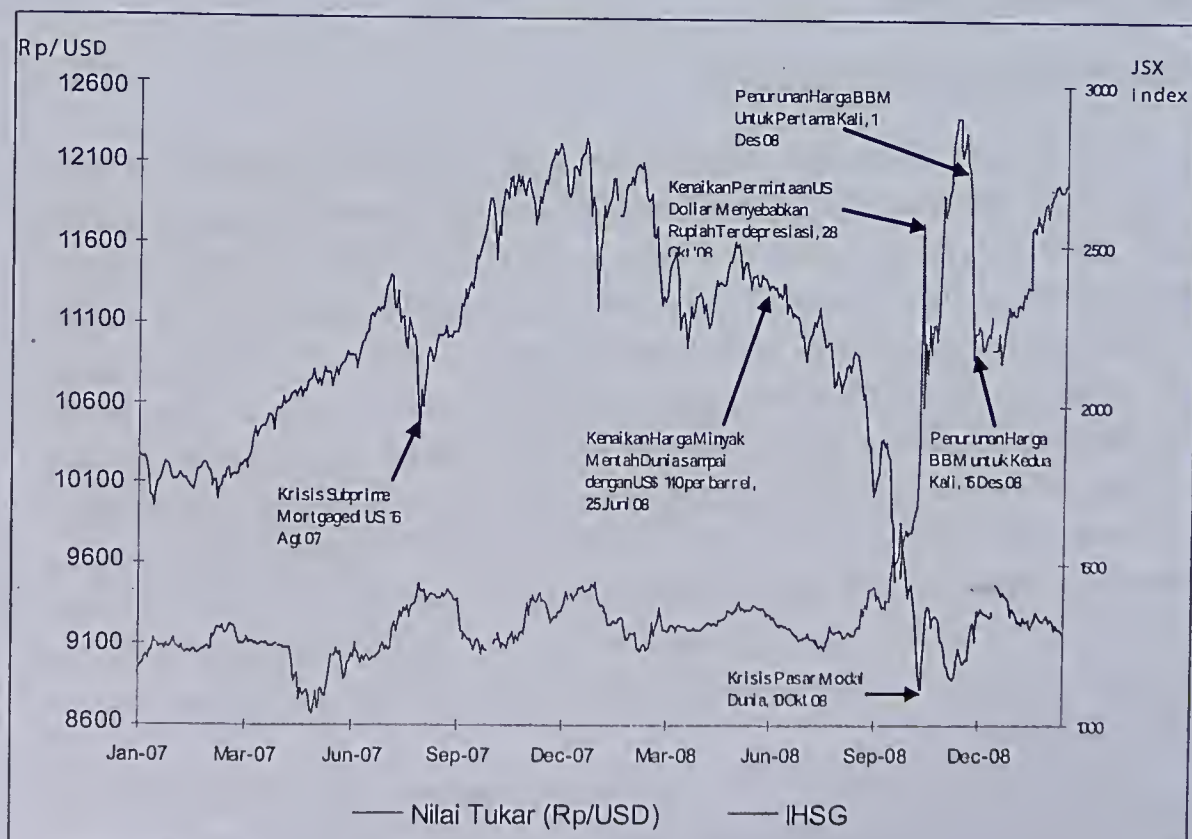
Kondisi paradoks telah terjadi antara awal dan akhir tahun 2008, nilai tukar rupiah terhadap US dollar dan Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG) relatif normal di awal tahun, terutama pada bulan Januari sampai dengan Agustus 2008, dimana nilai tukar relatif stabil pada kisaran Rp 8.800 – 9.500 per US\$ 1, sementara IHSG berada pada kisaran 2.000 – 2.600. Pergerakan yang tidak diperkirakan sebelumnya terjadi pada kuartal ketiga tahun 2008. Setelah kenaikan harga minyak mentah dunia dan juga akumulasi dari efek krisis finansial global, IHSG turun sangat signifikan menyentuh level terendah sebesar 1.114, bertepatan dengan peringatan Hari Sumpah Pemuda 28 Oktober 2008. Hal ini terjadi karena sentimen negatif dari pasar finansial global, serta pergerakan indeks saham atau bursa saham regional yang pada umumnya juga mengalami tekanan yang cukup kuat dari faktor-faktor eksternal.

Pada kuartal keempat tahun 2008, depresiasi rupiah diperkirakan sebesar 20 persen, dari kisaran Rp 9.219 (rata-rata di kuartal ketiga) menjadi Rp11.023 per US\$ 1, dan sempat menyentuh level terendahnya pada

Rp12.400 per US\$ 1. Fluktuasi nilai tukar rupiah terhadap US\$ yang tinggi dan ketatnya likuiditas ini menjadi penyebab utama keterpurukan pasar keuangan global dan tingginya permintaan US\$ dari pasar domestik. Meskipun demikian, depresiasi rupiah ini mempunyai dampak positif terhadap ekspor Indonesia, namun di sisi lain juga memberi tekanan yang besar terhadap inflasi yang akan terjadi. Arus modal keluar diperkirakan tinggi, bersamaan dengan rezim neraca modal bebas yang diadopsi Indonesia dan perbaikan struktur portofolio para investor.

Bank Indonesia dan Menteri Keuangan mengumumkan beberapa kebijakan, terutama terkait dengan kebijakan-kebijakan yang bertujuan untuk menjamin ketersediaan likuiditas rupiah, melalui kenaikan jumlah simpanan yang dijamin, dari Rp100 juta menjadi Rp 2 miliar, dan meningkatkan jumlah minimum aset perbankan sebagai jaminan untuk pembiayaan jangka pendek yang dilakukan oleh Bank Indonesia. Untuk menjaga pergerakan rupiah, Pemerintah juga menjaga likuiditas atau stok mata uang US\$ dengan cara meningkatkan nilai tukar swap tenor, menjaga jumlah cadangan devisa, dan penghapusan batas pinjaman asing jangka pendek harian.

**Gambar 6. Nilai Tukar dan Harga Saham, 2007 – 2008**



Sumber: Database CEIC Asia



## PREDIKSI EKONOMI TAHUN 2009

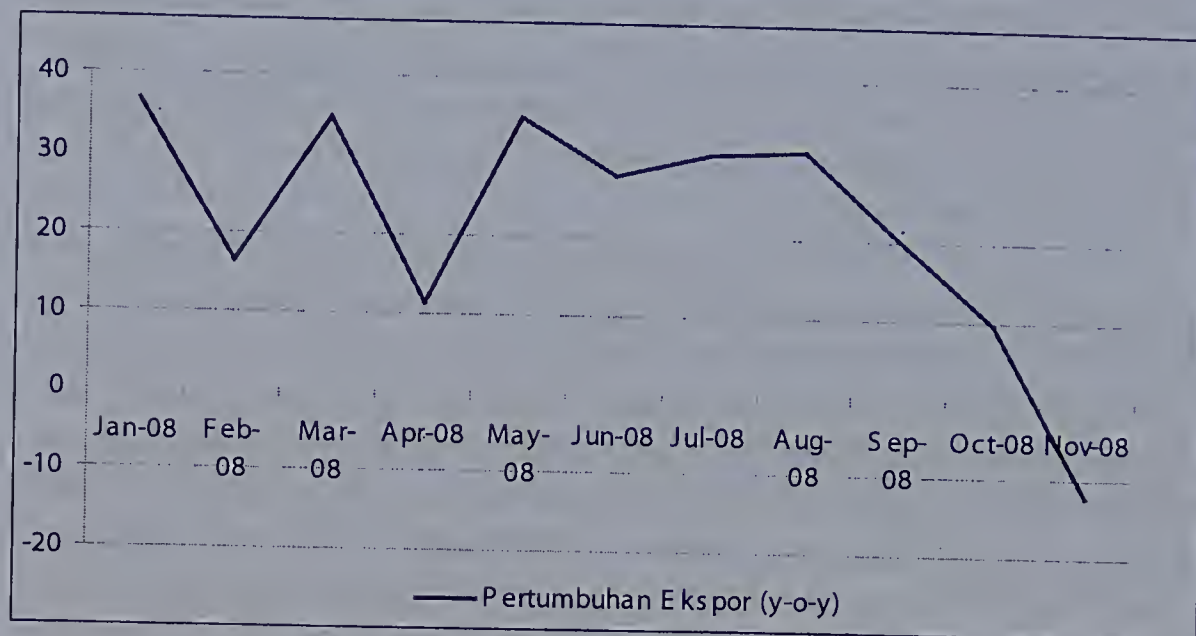
Secara umum perekonomian Indonesia di tahun 2008 masih terkendali walaupun efek dari krisis finansial global telah dirasakan di seluruh dunia. Kondisi perekonomian Indonesia relatif lebih baik dibandingkan dengan negara lainnya dan Indonesia lebih beruntung karena beberapa kebijakan yang bertujuan untuk memperbaiki kondisi perekonomian secara bersamaan telah disetujui oleh DPR.

Perekonomian tahun 2009, diperkirakan akan sangat dipengaruhi oleh kondisi perekonomian global. Tingkat inflasi yang tinggi tidak terlalu dikhawatirkan seiring dengan terus menurunnya harga komoditas dunia. Kekurangan likuiditas masih akan terjadi, sehingga nilai tukar rupiah tidak akan kembali ke posisi keseimbangan di awal tahun 2008 yang berkisar Rp 9.000 per US\$ 1. Diperkirakan nilai rupiah berkisar antara Rp11.000-Rp12.000 per US\$ 1. Seperti halnya nilai tukar rupiah yang menemui keseimbangan baru, Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG) juga akan mengalami keseimbangan baru di kisaran 1.350–1.450. Oleh karena itu, implementasi kebijakan untuk menurunkan tingkat suku bunga menjadi sangatlah penting untuk memperkuat perekonomian saat menghadapi kondisi krisis finansial global. Di bulan-bulan yang akan datang, diperkirakan Bank Indonesia akan mengurangi tingkat suku bunganya kurang lebih sekitar 50 basis point (bps).

## NERACA PEMBAYARAN

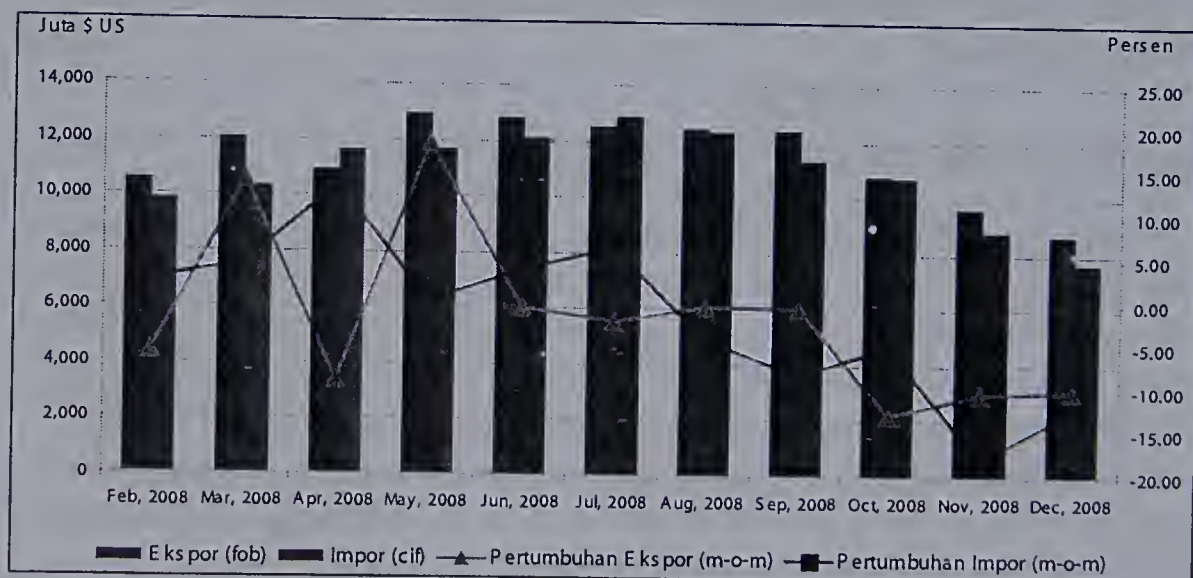
Dalam penelitian baru-baru ini mengenai pengaruh krisis finansial global, para ekonom seringkali mengamati beberapa komponen neraca pembayaran (BOP). Penemuan yang sering dijelaskan dalam penelitian-penelitian tersebut terkait dengan fenomena perdagangan dan pergerakan arus modal. Hal ini merupakan bukti nyata bahwa perdagangan merupakan indikator utama yang terpengaruh secara signifikan oleh krisis finansial global. Pertumbuhan ekspor turun dari 36,57 persen (y-o-y) pada bulan Januari 2008 menjadi 12,16 persen pada bulan November 2008 (lihat Gambar 7).

**Gambar 7. Pertumbuhan Ekspor Indonesia (y-o-y), Januari – November 2008 (dalam persen)**



Sumber: Database CEIC Asia

**Gambar 8. Performa Perdagangan Indonesia, Februari – Desember 2008**



Sumber: Database CEIC Asia

Sementara itu, pertumbuhan ekspor dan impor (m-o-m) mengalami penurunan dan mencapai tingkat terendah pada akhir tahun 2008. Pertumbuhan ekspor sebesar -12,91 persen (m-o-m), sedangkan pertumbuhan impor -18,78 persen (m-o-m) (lihat Gambar 8). Dari sisi arus modal, baik

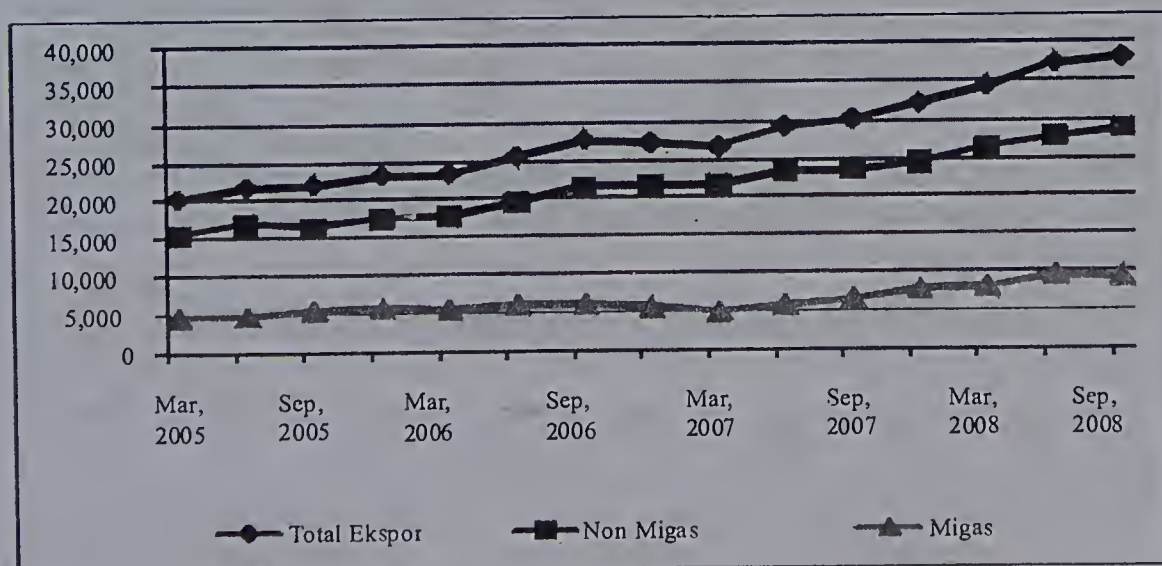


modal swasta maupun pemerintah, juga mengalami fluktuasi. Di awal tahun 2008, terjadi arus modal keluar swasta sebesar US\$ 3,86 miliar (pada kuartal pertama) dan arus modal masuk ke pemerintah sebesar US\$ 1,89 miliar. Kemudian di kuartal ketiga tahun 2008, terjadi arus modal masuk, baik ke swasta maupun Pemerintah, masing-masing sebesar US\$ 751 juta dan US\$ 961 juta.

## EKSPOR

Tren pergerakan ekspor menunjukkan kondisi yang cukup baik dan sejalan dengan indikator-indikator makro ekonomi utama yang cenderung meningkat selama periode 2005 sampai dengan periode 2006. Memasuki kuartal pertama tahun 2007, ekspor Indonesia bertahan pada tingkat US\$ 25 miliar. Kontribusi terbesar berasal dari sektor non minyak dan gas, sehingga jumlahnya meningkat menjadi US\$ 30 miliar pada awal kuartal ketiga tahun 2007 (lihat Gambar 9). Sejak bulan Desember 2008, ekspor minyak dan gas tidak menunjukkan adanya kenaikan. Hal ini disebabkan karena terjadinya penurunan permintaan atas komoditas minyak dan gas di seluruh dunia akibat perlambatan ekonomi global yang merupakan akumulasi dari krisis finansial global yang terjadi.

Gambar 9. Tren ekspor Indonesia, kuartal I 2005 – kuartal III 2008  
(dalam juta dollar)



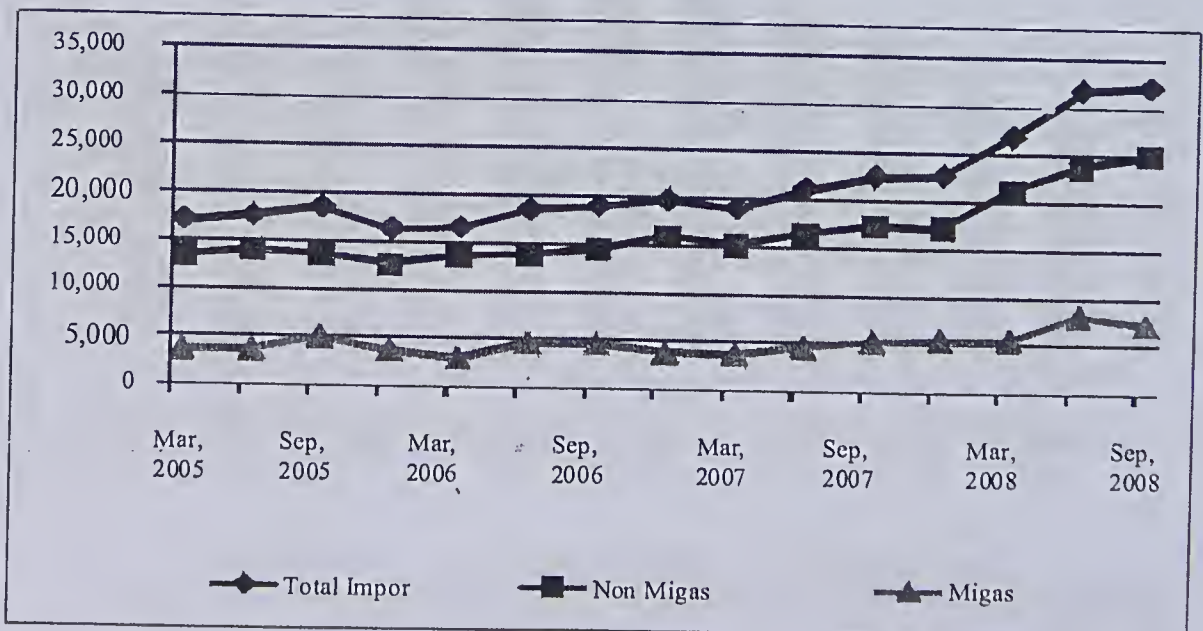
Sumber: Database CEIC Asia

Berdasarkan Gambar 9, terlihat terjadi tren peningkatan pada ekspor minyak dan gas dari kuartal pertama tahun 2008 terhadap kuartal ke dua tahun 2008, sebagaimana kenaikan ekspor sektor non migas terhadap total ekspor. Di kuartal ketiga tahun 2008, terjadi penurunan ekspor minyak dan gas bersamaan dengan penurunan permintaan global dan perlambatan ekonomi global. Sementara itu, ekspor non migas mengalami kenaikan yang sangat kecil, seperti halnya kenaikan total ekspor.

## IMPOR

Tren impor menunjukkan penurunan yang relatif rendah terhadap kegiatan ekonomi, terlihat dari adanya kenaikan tarif secara bertahap atas barang-barang impor non migas, termasuk untuk konsumsi dan barang-barang modal. Penurunan terbesar terjadi selama bulan Desember 2007 sampai dengan bulan Juni 2008 sebesar 50 persen, dan kemudian stabil kembali memasuki kuartal keempat tahun 2008. Sementara itu, impor minyak dan gas mencapai level terendahnya dalam periode 2005 – 2008 sekitar US\$ 5 miliar, artinya terjadi penurunan permintaan komoditas tersebut yang disebabkan oleh kapasitas produksi domestik yang tidak bisa memenuhi kebutuhan.

Gambar 10. Tren Impor Indonesia, kuartal I 2005 – kuartal III 2008 (dalam juta dollar)



Sumber: Database CEIC Asia

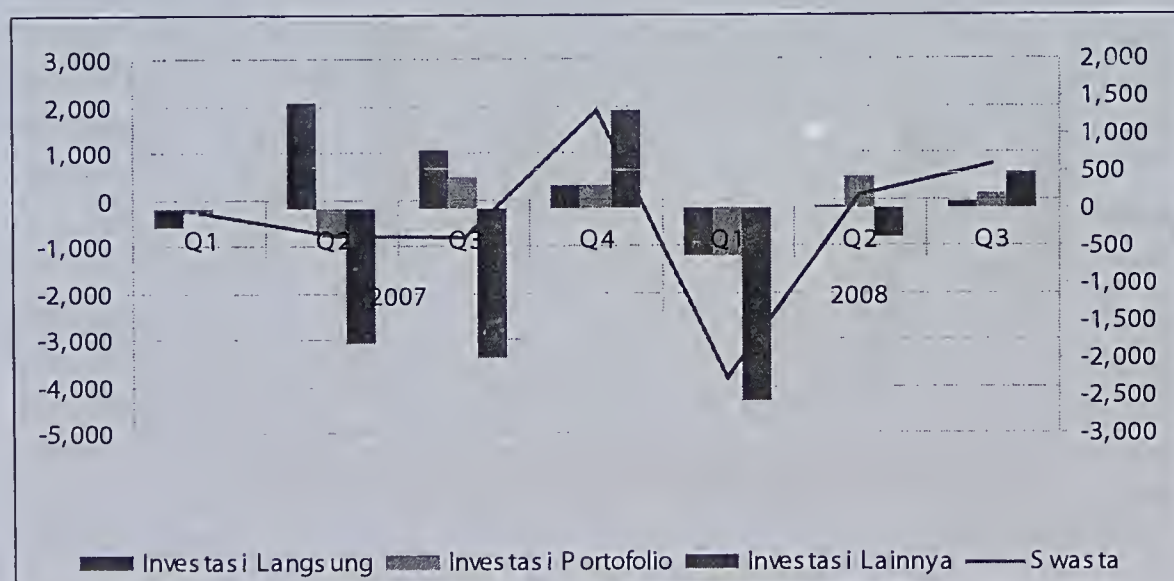


Berdasarkan Gambar 10, impor minyak dan gas menunjukkan tren kenaikan dari kuartal pertama ke kuartal kedua tahun 2008, seperti halnya tren yang terjadi pada impor. Di kuartal ketiga tahun 2008, impor minyak dan gas mengalami penurunan bersamaan dengan penurunan permintaan domestik. Meskipun demikian, impor non migas tumbuh moderat seperti halnya pertumbuhan total impor.

## ARUS MODAL

Setelah membahas mengenai perdagangan, penting juga untuk membahas mengenai arus modal, baik swasta maupun pemerintah. Arus modal swasta dibentuk dari tiga bentuk investasi, yaitu investasi langsung, portofolio, dan investasi lainnya. Berdasarkan Gambar 11, bentuk investasi asing langsung (FDI) cenderung meningkat sejak kuartal pertama tahun 2008. Tapi, tren ini tidak terlalu meyakinkan seperti yang terjadi pada tahun sebelumnya, yaitu tahun 2007.

**Gambar 11. Arus Modal Swasta di Indonesia, kuartal I 2007– kuartal III 2008 (dalam juta US\$)**

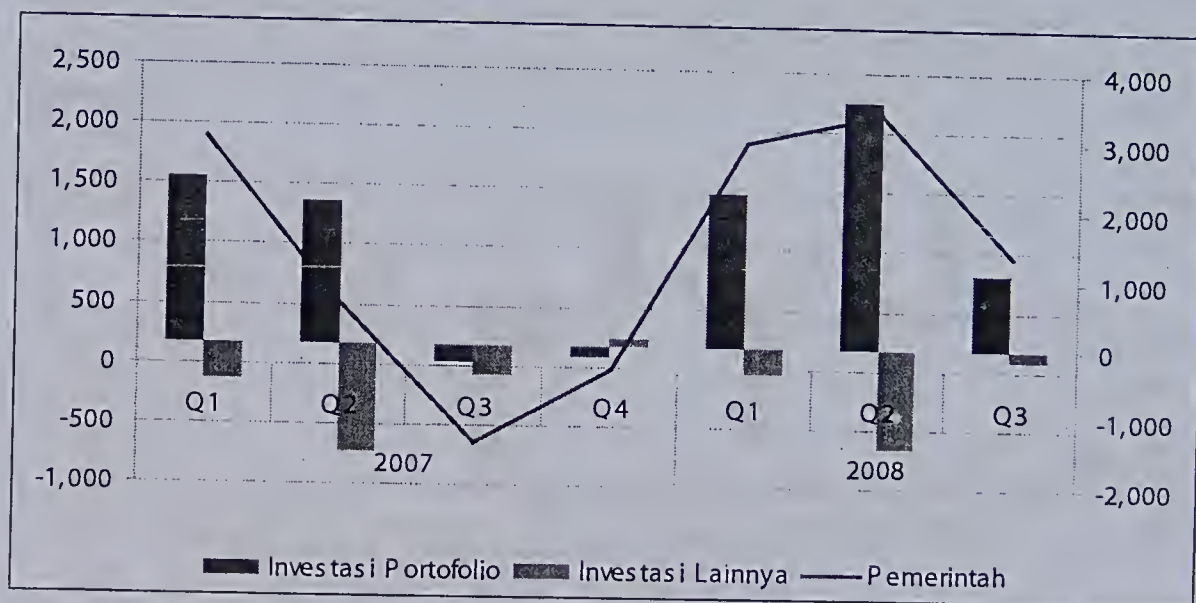


Sumber: Bank Indonesia

Di awal tahun 2008, arus modal swasta didominasi oleh arus keluar investasi lainnya sebesar US\$ 4 miliar. Di kuartal kedua tahun 2008, terjadi arus modal masuk dari investasi portofolio sebesar US\$ 450 juta dan sisanya berasal dari arus keluar investasi swasta, baik yang langsung maupun investasi lainnya. Sebagai tambahan, di kuartal ketiga tahun 2008, seluruh jenis investasi dikelompokkan menjadi arus modal masuk swasta (lihat Gambar 11).

Sementara itu, arus modal pemerintah masih konsisten dan didominasi oleh investasi portofolio. Jaminan hutang mencapai level tertingginya sebesar US\$ 3,57 miliar di kuartal kedua tahun 2008. Apabila dibandingkan dengan kuartal yang sama tahun 2007, jumlahnya meningkat sebesar US\$ 1,53 miliar. Di sisi lain, pinjaman masih mempertimbangkan pinjaman pemerintah yang berasal dari investasi lainnya. Pinjaman masih bersifat *volatile*, akan tetapi apabila diteliti lebih lanjut, tren kredit sejak tahun 2007, terlihat bahwa pemerintah masih enggan untuk menyalurkan pinjamannya. Pada tahun 2008, kontribusi terbesar bantuan proyek berasal dari pinjaman pemerintah, yang jumlahnya sekitar US\$ 400-550 juta. Disamping itu, bantuan program dan proyek di kuartal terakhir tahun 2008 masih mungkin meningkat, sumbernya berasal dari lembaga donor seperti ADB, Bank Dunia, JBIC, dan lainnya, yang sebagian besar mencairkan dananya ke Indonesia pada akhir tahun.

**Gambar 12. Arus Modal Pemerintah di Indonesia, kuartal I 2007–kuartal III 2008 (dalam juta US\$)**



Sumber: Bank Indonesia

## ISU LAINNYA

### Penurunan Harga BBM

Pada tahun 2008 kembali terjadi penurunan harga BBM, mengikuti penurunan harga minyak internasional yang terjadi pada semester kedua tahun ini. Penurunan harga BBM ini berlaku mulai 1 Desember 2008, baik untuk premium maupun solar. Di akhir tahun 2008, harga premium turun



dari Rp6.000/liter menjadi Rp5.000/liter, sementara penurunan harga solar dari Rp5.500 menjadi Rp4.800/liter. Pemerintah juga berencana akan menurunkan kembali harga pada pertengahan bulan Januari tahun 2009. Harga premium dan solar diperkirakan akan turun menjadi Rp4.500. Kenaikan dan penurunan harga BBM ini sebagai bukti awal pemerintah dalam hal menetapkan harga BBM berdasarkan mekanisme pasar. Selain itu, masyarakat juga harus bisa menerima, apabila terjadi lagi perubahan harga BBM dalam jangka pendek. Dengan kata lain, ini adalah saat yang tepat untuk mengubah kebijakan penentuan harga BBM berdasarkan mekanisme pasar.

Disamping tujuan dari penentuan harga berdasarkan mekanisme pasar, penting juga untuk mempertimbangkan beberapa pengaruh negatif dari kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah (untuk terus menurunkan harga BBM). Dari dua kali pengalaman penurunan harga BBM, kelangkaan BBM selalu menjadi masalah. Masyarakat memperkirakan akan kesulitan mendapatkan pasokan BBM karena SPBU tidak akan menerima stok BBM dari Pertamina. Kekurangan *supply* BBM ini akan memperburuk kondisi perekonomian Indonesia.

Kelangkaan BBM semakin meluas ke beberapa daerah. Hal ini terjadi karena stok BBM yang telah terlebih dahulu dibeli oleh industri, yang disebabkan adanya perbedaan harga BBM untuk industri dan rumah tangga, dimana harga untuk industri lebih tinggi daripada harga untuk rumah tangga. Akibatnya, pemerintah harus mempertimbangkan harga yang sama yang berlaku untuk konsumsi rumah tangga maupun industri.

Secara keseluruhan, perubahan harga yang terjadi sekarang ini di pasar dalam negeri memberikan pesan kepada masyarakat agar tidak bergantung lagi kepada harga yang bersifat statis, seperti yang terjadi di masa lalu. Masyarakat mulai memperkirakan harga yang akan berlaku sesuai dengan kondisi pasar. Di sisi lain, pemerintah juga harus lebih memonitor kebijakan perubahan harga tersebut, hal ini dilakukan untuk menghindari terjadinya kelangkaan pasokan, meskipun kebijakan ini mungkin saja tidak terlalu efektif.

## APBN dan Krisis Global

DPR telah menyetujui proposal pemerintah untuk memberikan fleksibilitas terhadap APBN tahun 2009 yang bertujuan untukantisipasi maupun merespon dampak dari krisis global. DPR dalam hal ini memberikan mandat kepada pemerintah terkait beberapa rencana strategis yang disusun untuk melindungi perekonomian Indonesia dari dampak negatif krisis global.



Saat ini, pemerintah mempunyai dua rencana strategis untuk menjaga keberlangsungan APBN tahun 2009. *Pertama*, strategi pertahanan yang terdiri dari beberapa rencana kerja yang bertujuan untuk melakukan evaluasi ulang terhadap APBN yang ada. *Kedua*, strategi penyerangan yang terdiri dari beberapa rencana koordinasi untuk melakukan stimulus terhadap perekonomian, terutama terkait dengan tingkat pertumbuhan yang aman sesuai dengan target yang telah ditetapkan.

Dari sisi pertahanan, biasanya terdiri atas evaluasi ulang pos-pos pengeluaran untuk program-program yang bukan prioritas atau yang kurang penting, realokasi anggaran pengeluaran antara pemerintah pusat dan daerah, memperbaiki definisi dan kondisi untuk kondisi ekonomi darurat, dan meningkatkan pembiayaan resiko fiskal untuk membiayai beberapa program yang harus dilakukan berdasarkan asumsi makro ekonomi yang tercantum dalam APBN.

Sementara itu, penyerangan atau strategi *counter-cyclical* terdiri atas penurunan beberapa tarif pajak, implementasi tarif pajak nol persen atas produk CPO (crude palm oil), yang mulai diimplementasikan pada tanggal 1 November 2008, dan mengalokasikan kurang lebih sekitar Rp10 triliun sebagai subsidi pajak untuk menjaga stabilitas dalam perekonomian. Selain itu, Pemerintah juga merancang *standby financing* sebesar US\$ 5 miliar dari kerja sama multilateral dan bilateral, yang ditujukan untuk mencapai target-target dalam periode dua tahun kedepan.

Beberapa asumsi makro ekonomi telah diubah, target pertumbuhan ekonomi tahun 2009 telah direvisi dari sekitar 6,5 persen menjadi 6 persen dan target nilai tukar Rupiah terhadap US\$ pun direvisi lebih rendah dari sekitar Rp9.100 per US\$ 1 menjadi Rp9.400 per US\$ 1. Perubahan beberapa asumsi makro ekonomi ini merupakan dampak negatif yang timbul akibat terjadinya krisis finansial global. Salah satu jalur penting yang dapat dipertimbangkan adalah rendahnya ekspektasi terhadap ekspor Indonesia, secara potensial penurunan volume ekspor ini akan memberikan beberapa tekanan terhadap nilai tukar. Pemerintah juga mengubah asumsi harga minyak, yang terjadi karena pengaruh harga minyak dunia yang turun tajam, baru-baru ini, asumsi harga minyak berubah dari US\$ 100 per barel menjadi kurang dari US\$ 80 per barel.

Isu yang berkembang sekarang ini terkait dengan penurunan BBM bersubsidi, yang dipengaruhi oleh penurunan harga minyak dunia. DPR dan menteri ESDM sedang melakukan beberapa penilaian terkait hal ini. Akan tetapi, isu yang penting adalah Pemerintah harus juga mempertimbangkan efek psikologis terhadap perekonomian, jika Pemerintah hendak



menaikkan kembali harga BBM, ditengah kondisi ketidakpastian pergerakan harga minyak yang terjadi sekarang ini.

Beberapa proyek pembangunan infrastruktur tahun ini masih ditunda, walaupun proyek-proyek tersebut telah dijalankan. Kehati-hatian dalam proyek ini dilakukan untuk mengantisipasi dampak krisis yang akan terjadi. Pemerintah menjamin proyek-proyek tersebut akan tetap dilaksanakan tetapi mungkin saja dilakukan dengan menggunakan pembiayaan dalam bentuk lain berupa program *public-private partnership* (PPP). Akan tetapi, Pemerintah juga semestinya sadar bahwa menunda proyek-proyek ini juga akan menimbulkan dampak negatif terhadap pembangunan perekonomian Indonesia, dan seharusnya penundaan ini tidak dilakukan dalam jangka waktu yang panjang.

### Stimulus Fiskal

Di tengah tekanan domestik yang terjadi akibat krisis global, pemerintah meluncurkan paket stimulus fiskal yang lebih besar daripada yang direncanakan sebelumnya. Anggaran yang dikeluarkan untuk melakukan stimulus fiskal itu sebesar Rp71,3 triliun (US\$ 6,48 juta), atau sama dengan 1,4 persen dari jumlah total PDB Indonesia. Stimulus ini terdiri dari *saving tax* dan pajak pendapatan, baik untuk individual maupun perusahaan, senilai Rp43 triliun (US\$ 3,91 juta) atau 0,8 persen dari PDB. *Tax saving* pada dasarnya adalah bagian dari peraturan perpajakan baru yang menetapkan level yang lebih tinggi untuk pendapatan maksimum, yang merupakan obyek dari pajak penghasilan dan pemotongan pajak.

Selain itu, dalam paket stimulus fiskal ini juga menghapuskan pajak pertambahan nilai (PPN) dan pajak impor untuk sektor bisnis tertentu dan rumah tangga yang ditargetkan. Pemerintah sepakat untuk menghapuskan pajak pertambahan nilai untuk eksplorasi minyak dan gas bumi, dan minyak goreng senilai Rp3,5 triliun (0,07 persen); menghapuskan *import duties* terhadap barang-barang modal dan bahan mentah senilai Rp2,5 triliun (0,05 persen); menghapuskan pajak penghasilan pekerja sebesar Rp 6,5 triliun (0,12 persen) dan pajak atas industri geothermal sebesar Rp0,8 triliun (0,02 persen dari PDB).

Sebagai bagian dari paket stimulus ini, pemerintah meningkatkan beberapa pos pengeluaran. *Pertama*, meningkatkan subsidi BBM sebesar Rp2,7 triliun (0,05 persen dari PDB). *Kedua*, pemberian potongan atas tarif listrik sampai dengan Rp1,4 triliun (0,04 persen dari PDB). Untuk memenuhi kebutuhan infrastruktur, pemerintah menambah pengeluaran atas proyek-proyek pembangunan infrastruktur sebesar Rp10,2 triliun (0,2 persen dari



PDB). Sama pentingnya, pemerintah juga menambah proyek Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) dengan mengalokasikan dana sebesar Rp0,6 trilliun (0,01 persen dari PDB).

Alokasi komponen-komponen ini secara obyektif dijelaskan dalam kebijakan ini. *Pertama*, untuk meningkatkan permintaan domestik, terutama konsumsi keluarga yang memiliki pendapatan menengah dan bawah. Hal ini dapat dilakukan melalui penurunan pajak penghasilan. *Kedua*, fokus kepada tingginya tingkat pengangguran yang diperkirakan akan berkurang dengan adanya proyek-proyek infrastruktur. Proyek-proyek ini juga akan dapat meningkatkan daya saing industri-industri di Indonesia. Tujuan terakhir mungkin dapat tercapai dalam jangka waktu menengah sebagai hasil dari pembangunan infrastruktur yang sepenuhnya ditujukan untuk industri. Akan tetapi, target atas penurunan pengangguran melalui proyek pembangunan infrastruktur ini tidak akan sesuai dengan target dalam jangka pendek. Hal ini tidak mengherankan karena tambahan angka pengangguran sebagian besar berasal dari sektor industri manufaktur dengan tenaga kerja yang terampil, dan hal ini tidak sesuai dengan pekerjaan yang terdapat di proyek-proyek infrastruktur. Secara keseluruhan, target pembangunan infrastruktur ini lebih bersifat jangka menengah daripada jangka pendek.

Sementara itu, program pengentasan kemiskinan melalui PNPM dapat dijadikan sinyal yang baik dari komitmen pemerintah untuk menolong masyarakat yang terkena guncangan krisis ekonomi global. Tetapi, karena pemilihan legislatif dan presiden akan diselenggarakan di tahun 2009, program ini terkesan penuh dengan muatan politis. Baru-baru ini, presiden SBY meluncurkan program PNPM dan beberapa proyek infrastruktur di Manokwari (ibu kota provinsi Papua Barat). Hal ini dapat dipandang sebagai gerakan politik SBY berdasarkan beberapa hasil survei yang menunjukkan SBY kehilangan popularitasnya di daerah tersebut.

Walaupun beberapa komponen paket stimulus itu ditujukan untuk barang, sementara yang lainnya ditujukan untuk mengubah situasi. Suatu komitmen untuk meningkatkan harga solar subsidi tidak akan terlalu mendorong industri lokal, hal ini terlihat dari pengalaman sebelumnya, ketika subsidi BBM justru memancing terjadinya penyelundupan. Sementara itu, subsidi atas minyak goreng juga bukan merupakan subsidi yang penting, harga minyak goreng mengikuti pergerakan harga internasional CPO. Terkait dengan perlambatan perekonomian global, kami memperkirakan permintaan justru akan relatif stabil dan harga CPO juga akan terkendali. Dengan demikian, tidak ada alasan yang kuat untuk melanjutkan pemberian subsidi terhadap minyak goreng dalam jangka waktu ke depan.



## Dampak Krisis Dunia bagi Perdagangan Indonesia

*Hadi Soesastro*

Perdagangan dunia sedang berada dalam proses kehancuran yang sangat serius. Pada triwulan terakhir tahun 2008 sejumlah negara telah mengalami kemerosotan yang tajam dalam perdagangan mereka. Di antara negara-negara berkembang, Turki misalnya mengalami penurunan sebesar 41% rata-rata per bulan, disusul oleh Brazil sebesar 33% dan China sebesar 32%. Perkembangan yang sama juga dialami negara-negara industri maju, misalnya Italia sebesar 26%, Perancis 25%, Amerika Serikat 23%, dan Australia 22% (*sumber: Com-Trade*). Dengan demikian, maka dapat dikatakan bahwa kemerosotan tajam ini dialami semua negara perdagangan di dunia.

Sementara itu, Indonesia baru mengalaminya sejak permulaan tahun 2009. Keadaan ini merupakan perkembangan yang tidak dapat dihindari oleh negara-negara. Namun demikian, seharusnya sudah dapat diantisipasi sebelumnya. Tidak ada alasan mengapa Indonesia akan dapat dikecualikan dari perkembangan ini, walaupun secara umum bagian ekspor yang cukup besar terdiri dari sumber daya alam dan turunannya. Adapun negara tujuan ekspor Indonesia adalah pasar-pasar yang tidak terisolasi dari krisis ekonomi keuangan yang melanda dunia.

Sumber utama kemerosotan perdagangan dunia yang tajam ini disebabkan oleh pelambatan pertumbuhan ekonomi di mana-mana, dan bahkan pertumbuhan minus di sejumlah pasar utama. Selama keadaan ini masih berlanjut maka perdagangan dunia akan terus melambat. Celakanya, pelambatan perdagangan dunia ini semakin menurunkan tingkat pertumbuhan dunia, sehingga sebenarnya ekonomi dan perdagangan dunia sudah berada dalam suatu lingkaran setan.

Kemerosotan perdagangan dunia hingga saat ini belum disebabkan oleh kecenderungan proteksionisme di mana-mana. Sesedikitnya, tindakan untuk menerapkan berbagai hambatan perdagangan bukan merupakan alasan utama kemerosotan yang tajam itu. Walaupun demikian, kekhawatiran mengenai peningkatan tindakan proteksionisme di bidang perdagangan maupun di bidang keuangan, atau pun gerakan penggunaan produk lokal sangat beralasan. Sebab, langkah-langkah ini akan semakin mempersulit upaya untuk dapat memutus lingkaran setan tersebut.

KTT di London tanggal 2 April 2009, yang diikuti negara-negara G20 dan beberapa negara lainnya, dipastikan membahas masalah ini dan mencari jalan keluarnya. Namun, persoalan ini belum mendapat tempat utama dalam agenda KTT tersebut. Perhatian sejumlah negara, khususnya negara-negara Eropa sangat terpaku pada urusan memperketat peraturan bidang keuangan dan mereka tidak mendukung upaya Presiden Obama dan usulan Amerika Serikat untuk memberikan perhatian yang lebih besar kepada langkah-langkah menggerakkan kembali pertumbuhan ekonomi dunia.

Perbedaan pendapat yang tajam antara dua kekuatan ekonomi dunia ini mungkin tidak akan dapat diselesaikan dalam KTT London. Ini berarti bahwa kemerosotan perdagangan dunia masih akan berlanjut, dan kemungkinannya akan menjadi semakin parah. Sementara itu, Bank Dunia baru saja mengumumkan perkiraan mutakhir mengenai pertumbuhan minus ekonomi dunia di tahun 2009 ini.

Hal ini berarti bahwa Indonesia perlu mengantisipasi berlanjutnya kemerosotan dalam ekspornya dengan segala konsekuensinya, terutama dengan meningkatnya jumlah angka pengangguran. Upaya untuk mengatasi hal ini bukanlah dengan membuang tenaga dan uang untuk mencari dan mengembangkan pasar-pasar baru, sebab persoalannya adalah melemahnya permintaan dunia secara hampir merata. Juga tidak dengan cara melemahkan nilai tukar, sebab tindakan serupa ini pasti akan diikuti oleh negara-negara lain sehingga segera akan dimandulkan kembali. Perbaikan dalam sistem pembiayaan perdagangan tentu perlu dilakukan untuk memperlancar segi suplai. Tetapi, saat ini tetap saja persoalan utama adalah segi permintaannya.

Pasar dalam negeri adalah penyelamat saat ini. Stimulus fiskal adalah salah satu cara menggerakkan pasar dalam negeri, terutama yang berkaitan dengan penyaluran dana kepada penduduk berpendapatan rendah, seperti BLT (Bantuan Langsung Tunai), BOS (Bantuan Operasional Sekolah) atau PNPM (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat). Dana ini akan segera digunakan untuk konsumsi, dan yang dikonsumsi bukan berupa



produk-produk impor. Celakanya, dalam tahun pemilu ini pemerintah dihalangi oleh para politisi untuk meningkatkan penyaluran dana-dana ini. Pasar dalam negeri memang harus dijaga dari berbagai penyelundupan, dan ini merupakan tindakan absah. Namun kita tidak perlu menaikkan hambatan-hambatan perdagangan berbentuk tarif atau bukan tarif yang hanya akan semakin mempersulit celah perdagangan kita yang sudah semakin menyempit.

Sangat mungkin tidak banyak yang dapat dilakukan oleh Indonesia sendiri. Upaya utama adalah diplomasi bersama dengan sejumlah negara-negara lain, khususnya di kawasan Asia Timur, untuk melansir perlunya perhatian utama diberikan pada upaya menggerakkan kembali pertumbuhan ekonomi dunia, dan upaya untuk menghindarkan meningkatnya proteksionisme di dunia. Dalam waktu dekat ini, forum yang terpenting untuk upaya diplomasi ini adalah KTT London.

Indonesia dan negara-negara Asia Timur sebagai anggota G20 lainnya perlu mendukung kebijakan Amerika Serikat dan Presiden Obama, yang sejalan dengan kepentingan utama Asia Timur. Jika kepentingan kawasan ini dapat disampaikan dengan efektif dan jelas, Asia Timur juga dapat membantu menghindarkan terjadinya perpecahan yang dalam antara Amerika Serikat dan Eropa yang tidak akan menguntungkan pihak mana pun.

## ARTIKEL

---

# **Good Governance dan Pelaksanaan Kebijakan Pembangunan di Papua**

Yusak E. Reba

*Salah satu aspek penting yang harus mendapat perhatian serius dalam menjaga kepercayaan masyarakat terhadap Undang-undang No. 21 tahun 2001 adalah mewujudkan good governance dalam penyelenggaraan pemerintahan di Papua. Namun, implementasi mewujudkan good governance akan terus menghadapi berbagai tantangan. Pada tingkat kelembagaan politik di daerah, filosofi perwakilan rakyat berkaitan dengan komitmen good governance sangat dipengaruhi oleh sistem rekrutmen. Artinya, sistem pemilu di Indonesia iurut berkontribusi munculnya aktor politik daerah yang mendukung maupun yang tidak mendukung good governance di Papua. Di samping itu, tidak ada minat dari Pemda dan DPRD untuk menciptakan produk hukum di daerah yang berorientasi pada perwujudan good governance. Perilaku penyelenggara pemerintahan di daerah yang tidak taat pada peraturan perundang-undangan, yang mewajibkan penerapan prinsip-prinsip good governance, juga dapat menjadi faktor kendala tersebut.*

## **PENDAHULUAN**

Kebijakan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua melalui Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2001 (UU Otsus) tidak seluruhnya dapat dilihat sebagai peluang dalam rangka mendorong kemajuan bagi masyarakat, terutama orang asli Papua, tetapi dalam implementasi yang telah memasuki tahun ketujuh, dipandang oleh masyarakat terutama penduduk lokal belum memberikan perubahan yang signifikan bagi kehidupannya. Pada awal berlakunya UU Otsus, Pemerintah dan Pemerintah Daerah berupaya meyakinkan masyarakat di Papua bahwa Kebijakan otonomi Khusus melalui UU Otsus adalah “peluang emas”, untuk mengejar ketertinggalan pembangunan



agar meraih kehidupan yang lebih baik. Dari apa yang disampaikan oleh para penyelenggara pemerintahan di daerah bila dibandingkan dengan realitas selama tujuh tahun, ternyata tidak sesuai. Ketidaksesuaian dimaksud adalah bahwa pemenuhan HAM bidang ekonomi, sosial dan budaya yang perlu untuk mendapat prioritas perhatian dalam bentuk kebijakan-kebijakan konkret, malah tidak jelas arah dan sulit untuk mengukur kemajuan setiap tahun dari berbagai kebijakan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah provinsi maupun pemerintah daerah kabupaten/kota.

Hal ini mengakibatkan pencapaian sasaran pembangunan menjadi tidak jelas. Penyebab utama adalah bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan, prinsip-prinsip atau asas-asas penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah termasuk dalam penyusunan, pelaksanaan, pertanggungjawaban dan evaluasi terhadap kebijakan pembangunan di daerah tidak dilakukan secara konsisten. Penyelenggaraan pemerintahan di provinsi Papua, sebelum berlakunya UU Otsus maupun setelah tujuh tahun berjalan dan kini memasuki tahun ke sembilan, tidak menunjukkan perubahan signifikan berupa penerapan prinsi-prinsip *good governance* secara konsisten. Ini terjadi karena asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang termuat dalam berbagai peraturan perundang-undangan tidak ditaati.

Dari berbagai uraian prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana telah disebutkan di atas, tulisan ini akan difokuskan pada 4 (empat) asas yakni asas pemerintahan berdasarkan hukum, asas partisipasi, asas transparansi dan asas akuntabilitas yang dipandang sangat berpengaruh terhadap pencapaian *good governance* dan kebijakan pembangunan di Papua.

## KARAKTERISTIK DAN PRINSIP GOOD GOVERNANCE

Negara Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana komitmen ini tertulis dalam pasal 1 ayat (3) UUD Negara RI 1945, salah satu unsur negara hukum adalah "pemerintahan berdasarkan hukum" (asas legalitas). Artinya bahwa segala tindakan pemerintah harus berdasar pada hukum. Dengan demikian, mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang yang menyebabkan tidak terwujudnya *good governance*.

Sementara itu, UNDP memberikan karakteristik pelaksanaan *good governance*, sebagai berikut : 1) *Participation*, keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta



berpartisipasi secara konstruktif. 2) *Rule of law*, kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa perbedaan atau diskriminasi. 3) *Transparency*, transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung yang didapat oleh mereka yang membutuhkan. 4) *Responsiveness*, lembaga-lembaga publik harus cepat dan tanggap dalam melayani *stakeholder*. 5) *Consensus orientation*, berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas. 6) *Equity*, setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan. 7) *Efficiency and Effectiveness*, pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif). 8) *Accountability*, pertanggungjawaban kepada publik atas setiap kegiatan yang dilakukan. 9) *Strategic vision*, penyelenggara pemerintahan dan masyarakat memiliki visi jauh ke depan.

Selain prinsip-prinsip *good governance* yang dikemukakan oleh UNDP, Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme mensyaratkan prinsip - prinsip penyelenggaraan negara sebagai berikut : 1) *Asas Kepastian Hukum*, adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepututan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara. 2) *Asas Tertib Penyelenggara Negara*, adalah asas yang menjadi keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara. 3) *Asas Kepentingan Umum*, adalah mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif. 4) *Asas Keterbukaan*, adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara. 5) *Asas Proporsionalitas*, adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara. 6) *Asas Profesionalitas*, adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. 7) *Asas Akuntabilitas*, adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Asas-asas penyelenggara pemerintahan, sebagaimana dikemukakan di atas, seolah-olah hanya dipandang oleh penyelenggara pemerintahan sebagai pajangan belaka atau penghias suatu peraturan perundang-undangan dan tidak berpengaruh terhadap pencapaian suatu tata pemerintahan yang



bersih. Padahal suatu tata pemerintahan yang baik sudah pasti memberikan kesejahteraan dan kemajuan bagi masyarakatnya. Perjuangan untuk mewujudkan suatu tata pemerintahan yang baik di Papua, terlihat hanya merupakan perjuangan dan komitmen yang muncul dari berbagai organisasi masyarakat sipil yang terus berupaya mendorong pemerintahan di daerah untuk taat pada prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Sedangkan penyelenggara pemerintahan tidak melihat prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik sebagai unsur prioritas dan panduan dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Akibatnya, capaian terhadap tata pemerintahan yang bersih di Papua dalam perencanaan dan pelaksanaan berbagai kebijakan pembangunan di daerah masih jauh dari harapan, karena perjuangan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih lebih banyak datangnya dari organisasi masyarakat sipil. Sementara pada penyelenggara pemerintahan di daerah komitmennya “tidak jelas” dan sulit diketahui kapan hendak konsekuen dalam pelaksanaan berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan dalam perencanaan dan pelaksanaan kebijakan pembangunan di Papua.

Penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam kebijakan pembangunan di Papua merupakan syarat utama bagi pencapaian tujuan pemberlakuan UU No 21 Tahun 2001. Pelaksanaan kebijakan pembangunan di Papua yang telah memasuki tahun ke-8 di era Otsus, menunjukkan ketidak seriusan Pemerintah Daerah dan DPRD untuk menata pemerintahan yang lebih baik. Jika hal ini dibiarkan terus, maka dapat dipastikan bahwa kegagalan implementasi kebijakan pembangunan di Papua sebagai bentuk terjemahan atas pengaturan HAM EKOSOB dalam UU No 21 Tahun 2001 dapat terjadi, yang disebabkan oleh ketidak seriusan pemerintahan di daerah untuk melaksanakan prinsip-prinsip *good governance*.

## PENERAPAN PRINSIP GOOD GOVERNANCE DI ERA OTSUS PAPUA

UU Otsus Papua tidak mengatur mengenai prinsip-prinsip *good governance* karena hal itu telah diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Hanya ada satu bagian kecil saja dalam UU Otsus yakni Pasal 67 yang mengatur mengenai peran serta masyarakat untuk melakukan pengawasan guna mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bersih, berwibawa, transparan dan bertanggungjawab. Pengawasan sosial yang dilakukan oleh masyarakat, diatur dalam pasal 67, yaitu pengawasan terhadap pelaksanaan tugas MRP, DPRP, Gubernur dan perangkatnya dalam bentuk petisi, kritik, protes, saran dan usul yang diatur lebih lanjut dengan Perdasus (Peraturan Daerah Khusus). Selain itu, sebenarnya peraturan



pelaksana dari UU Otsus berupa Perdasus dan Perdasi (Peraturan Daerah Provinsi) adalah wujud untuk mencegah terjadinya tindakan sewenang-wenang dan penyalahgunaan wewenang oleh pemerintah. Dengan demikian apabila Perdasi dan Perdasus sebagai bentuk delegasi pengaturan dari UU Otsus dibuat maka akan mendorong pencapaian *good governance*. Pembentukan Perdasi dan Perdasus merupakan wujud dari pelaksanaan asas "pemerintahan berdasarkan hukum". Namun, hingga saat ini sebagai perangkat hukum tersebut belum dihasilkan, padahal pelaksanaan UU Otsus sudah tujuh tahun. Akibatnya, hingga saat ini banyak kebijakan pembangunan termasuk penyelenggaraan pemerintahan di Papua yang tidak jelas dasar hukumnya.

Untuk menciptakan pemerintahan yang bersih di era otonomi khusus Papua dengan melibatkan peran serta masyarakat untuk melakukan pengawasan, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) di Papua melalui sekretariat jaringannya yakni Forum Kerja Sama (Foker) LSM Papua telah mengusulkan draf Raperdasus Pengawasan Sosial kepada Panitia Legislasi DPRD pada tahun 2006, namun hingga saat ini keberadaan Raperdasus tersebut menjadi tidak jelas. Ketidakjelasan Raperdasus ini menunjukkan bahwa buruknya komitmen di tingkat pemerintahan daerah untuk menciptakan suatu tata pemerintahan yang lebih baik dengan tujuan agar kebijakan-kebijakan pembangunan yang dilakukan dapat mencapai sasaran. Karena rendahnya komitmen dari para penyelenggara pemerintahan di daerah terhadap perwujudan tata pemerintahan yang baik, maka dampaknya adalah terjadinya tindakan penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang yang berakibat terjadinya perilaku korupsi, kolusi dan nepotisme yang menghancurkan pembangunan di Papua.

Dalam pelaksanaan UU Otsus, realitas menunjukkan bahwa kebijakan Otsus memunculkan masalah baru karena: *Pertama*, rendahnya komitmen dari lembaga legislatif daerah dan pemerintah daerah untuk melaksanakan UU Otsus secara konsekuen. *Kedua*, hubungan Provinsi dan kabupaten hanya dalam konteks dana Otsus, sedangkan pelaksanaan kewenangan pemerintahan tetap menggunakan UU Pemerintahan Daerah. *Ketiga*, lemahnya pengawasan dari DPRD terhadap pelaksanaan kebijakan pembangunan yang berdampak pada munculnya perilaku korupsi di daerah. Lemahnya pengawasan juga disebabkan oleh kelembagaan DPRD yang tidak optimal dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya sehingga jarang terdengar dan tersampaikan kepada rakyat mengenai kinerja berupa laporan hasil pengawasan dari DPRD kepada rakyat yang memberi mandat kepadanya mengenai perwujudan tata pemerintahan yang baik di Papua.



Berbagai kebijakan pembangunan yang direncanakan melalui Musyawarah Rencana Pembangunan Daerah (Musrenbang) yang dilakukan di tingkat Kabupaten/Kota hingga Provinsi belum menunjukkan suatu proses yang jelas (masih bersifat tertutup) sehingga dalam implementasi dari berbagai kebijakan pembangunan juga sulit diketahui oleh masyarakat tentang capaian–capaian hasil kebijakan pembangunan yang dilaksanakan. Dengan demikian, ada kebijakan pembangunan yang dapat menjawab permasalahan masyarakat tetapi ada juga kebijakan pembangunan yang tidak dapat menjawab permasalahan–permasalahan kehidupan masyarakat. Beberapa permasalahan yang muncul berkaitan dengan penerapan prinsip *good governance* dalam implementasi kebijakan pembangunan di Papua adalah: *Pertama*, penyelenggaraan pemerintahan di Papua belum dilaksanakan berdasarkan UU Otsus dan Peraturan Perundang–undangan lainnya. Penyelenggaraan pemerintahan di provinsi Papua tidak saja menggunakan Undang–Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi provinsi Papua (UU Otsus) tetapi juga peraturan perundang–undangan lainnya, termasuk Undang–Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Namun, materi muatan pengaturan dalam UU Otsus juga tidak ditaati untuk dilaksanakan, misalnya penerimaan khusus (bisa disebut dana Otsus) yang diatur dalam Pasal 34 ayat (3) huruf e dan pengaturan dana bagi hasil pertambangan minyak bumi dan gas alam (pasal 34 ayat 3 huruf b angka 4 dan 5) tidak diatur dengan Perdasus. Rancangan Perdasus tentang hal ini sudah dibahas oleh DPRP, MRP dan Pemerintah Daerah pada November 2006, namun hingga saat ini nasib Raperdasus tersebut menjadi tidak jelas.

Akibatnya, masing–masing kabupaten yang menerima dana Otsus mulai tahun 2002 hingga saat ini (tahun 2009), tidak jelas peruntukannya. Hal lain adalah, bahwa dalam APBD Provinsi mulai Tahun 2006 hingga 2009 (berdasarkan analisis Institute for Civil Strengthening–ICS, Papua), persentase besarnya alokasi dana untuk pendidikan dan kesehatan tidak jelas karena dalam UU Otsus tidak menyebutkan besarnya hanya menggunakan kata terutama. Keberpihakan anggaran ini juga diperparah karena tidak ada Perdasus, padahal pada November 2006 telah dibahas dan disahkan Perdasus tentang Pengelolaan Dana Otsus. Selain dalam perspektif UU Otsus, UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang–Undang No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme belum ditaati, terutama penerapan asas–asas umum penyelenggaraan negara.

*Kedua*, partisipasi masyarakat pada penyusunan pembangunan daerah belum optimal. Masyarakat masih menjadi objek dalam perencanaan penyusu-



nan kebijakan pembangunan di daerah. Kalaupun ada partisipasi di tingkat kampung, hanya sebatas mengusulkan dan saat implementasi, lebih banyak pasif, dan kurang optimal, karena lemahnya kelembagaan pemerintahan Kampung sebagai penggerak partisipasi di tingkat kampung. Akibatnya, program pembangunan belum secara optimal menjawab kebutuhan-kebutuhan masyarakat. Partisipasi juga menurun karena konsep Musyawarah Pembangunan Desa (Musrenbangdes) sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang kemudian menggantikan konsep tersebut dengan Musyawarah Rencana Pembangunan Daerah (Musrenbang) hanya sekedar mengganti nama dan proses partisipasi tetap tidak optimal. Hal ini dapat terlihat melalui banyaknya program pembangunan yang tidak dapat menjawab kebutuhan masyarakat, bahkan masyarakat senantiasa menanti kejelasan berupa jawaban atas usulan yang disampaikan. Oleh sebab itu, masyarakat bersikap apatis untuk berpartisipasi dalam perencanaan kebijakan pembangunan daerah maupun berpartisipasi untuk melakukan pengawasan.

*Ketiga*, transparansi dalam penyusunan kebijakan pembangunan dan alokasi anggaran dalam APBD masih terbatas di kalangan para penyelenggara pemerintahan di daerah. Transparansi kebijakan tidak dilakukan. Hal ini dapat dijumpai melalui berbagai kebijakan pembangunan daerah yang dihasilkan melalui Musrenbang pada tingkat Kabupaten/kota tidak diketahui oleh masyarakat. Hasil Musrenbang yang kemudian dikonkretkan dalam program pembangunan selama satu tahun, hanya menjadi dokumen bagi pemerintah daerah dan DPRD karena hanya akan dilakukan pembahasan yang hanya melibatkan dua pihak tersebut. Sedangkan rakyat tidak mengetahui apa isi kebijakan pembangunan selama satu tahun ataupun selama 5 (lima) tahun dalam masa kepemimpinan pasangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Rakyat hanya dapat mengetahui melalui implementasi kegiatan walaupun rakyat juga tidak mengetahui sasaran dan besaran alokasi anggaran pada kegiatan pembangunan yang dilaksanakan baik berbentuk kegiatan fisik maupun non fisik. Selain itu, besaran alokasi anggaran bagi setiap program pembangunan yang direncanakan dalam APBD, pada saat masih berbentuk rancangan, tidak pernah dipublikasikan hingga tertutup dalam pelaksanaan serta dari akses masyarakat. Padahal hakikat anggaran sebagaimana dikemukakan oleh Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) Jakarta yakni "anggaran merupakan perwujudan amanah rakyat kepada eksekutif dan legislatif untuk meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat". Selain itu FITRA juga mengemukakan



bahwa suatu anggaran yang baik harus memenuhi prinsip-prinsip anggaran sebagai berikut : 1) *Transparan*, maksudnya bahwa terdapatnya ruang akses yang jelas bagi masyarakat luas untuk memberikan masukan atau berpartisipasi dalam perumusan dan pembahasan anggaran tetapi juga terdapatnya ruang kontrol masyarakat luas terhadap perkembangan realisasi anggaran melalui aturan hukum yang jelas. 2) *Rasional*, artinya bahwa perhitungan besaran nilai anggaran harus menggunakan metode perhitungan yang jelas dan terukur, bukan hanya dengan perkiraan- perkiraan dan kepentingan pihak tertentu. 3) *Efisien dan Efektif*, yakni dalam perhitungan dan penetapan nilai anggaran mengutamakan prinsip penghematan, ketepatan alokasi pada sasaran yang jelas, dan waktu alokasi sesuai kebutuhan. 4) *Demokratis* maksudnya adalah dalam proses penyusunan/perumusan dan pembahasan anggaran melibatkan publik baik secara perorangan maupun kelembagaan. 5) *Akuntabel*, yaitu adanya rasa tanggungjawab yang tinggi dari pemerintah dalam mengelola anggaran negara sebagai amanah rakyat serta adanya prosedur pertanggungjawaban anggaran oleh pemerintah kepada masyarakat luas/publik yang diatur dalam sebuah aturan hukum yang jelas. 6) *Keadilan dan Proporsional* maksudnya adalah adanya alokasi anggaran secara proporsional pada sektor-sektor tertentu yang sifatnya mendesak dan berhubungan dengan kepentingan masyarakat luas.

Beberapa contoh kasus berdasarkan hasil analisis ICS Papua terhadap APBD Provinsi Papua mulai tahun 2006-2009 menunjukkan tidak ditaatinya prinsip-prinsip penganggaran yang baik:

Pada tahun 2006 total anggaran MRP dalam RAPBD Provinsi Papua sebesar Rp 18,61 miliar, dan berdasarkan hasil analisis ICS Papua, seharusnya yang menjadi hak MRP adalah Rp 9,14 miliar, sehingga terjadi kelebihan Rp 9,47 miliar yang harus dikembalikan. Hal ini dibuktikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) berdasarkan hasil audit semester I tahun anggaran 2007. Dalam laporan tersebut disebutkan bahwa “belanja penghasilan Majelis Rakyat Papua (MRP) melebihi ketentuan, sehingga merugikan keuangan daerah sebesar Rp 12,21 miliar”.

Dalam RAPBD Papua tahun 2006, anggaran kesehatan Gubernur Rp 10,35 juta/bulan dan Wakil Gubernur Rp 12,5 juta/bulan. Anggaran kesehatan DPRD dan MRP per orang Rp 4 juta/bulan (berdasarkan Keputusan Gubernur Papua Nomor 161 Tahun 2005, sedangkan untuk rakyat Papua per orang setiap bulan Rp 10.000,-

Dalam RASK 2006 dinas pemuda dan olah raga provinsi Papua dengan kegiatan berjudul: *Lokakarya Ketahanan Diri bagi Pemuda Papua Menuju Pemuda Mandiri oleh Cinta Alam Papua* dengan jumlah dana Rp 200.000.000. Akan tetapi outputnya adalah sebuah kendaraan operasional kepala dinas.



Dalam APBD provinsi Papua tahun 2008, biaya pemeliharaan kesehatan Gubernur dan Wakil Gubernur sebesar Rp 300 juta.

*Keempat*, pertanggungjawaban atas pelaksanaan kebijakan pembangunan yang hanya bersifat seremonial (drama hukum). Mekanisme pertanggungjawaban atas pelaksanaan kebijakan pembangunan daerah antara pemerintah daerah (eksekutif) dan DPRD tidak membuka kesempatan bagi adanya koreksi dari masyarakat, karena hanya terbatas antara dua kelembagaan daerah tersebut. Padahal, apabila dibuat mekanisme akuntabilitas yang dimulai dengan tahapan pertanggungjawaban dari tingkat kecamatan pada wilayah kabupaten kota, maka rakyat juga dapat ikut mengkritisi dan menilai kebenaran dari isi/materi pertanggungjawaban kebijakan pembangunan di daerah, baik yang dilakukan di kabupaten/kota maupun di provinsi.

Mekanisme ini tidak saja hanya seremonial belaka dan bukan merupakan pertanggungjawaban hukum dan bukan bentuk pertanggungjawaban politik. Bentuk pertanggungjawaban menurut hukum akan terlihat melalui hasil audit dari lembaga pengawas keuangan seperti BPK dan BPKP. Akibat dari peraturan perundang-undangan mengatur mekanisme tetap tidak diterjemahkan lebih lanjut dalam bentuk legislasi daerah yang mendorong pertanggungjawaban yang benar maka pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD adalah semacam drama hukum. Pertanggungjawaban atas pelaksanaan kebijakan pembangunan daerah hanya terjadi antara Bupati/Walikota dengan DPRD, sedangkan pertanggungjawaban dari Pemerintah Kampung atas kebijakan pembangunan yang dilaksanakan di tingkat kampung kepada masyarakat melalui Badan Musyawarah Kampung (Bamuskam) jarang pernah terjadi, karena Pemerintahan Kampung juga tidak cukup optimal diberdayakan dalam menciptakan tata pemerintahan yang baik.

## MASALAH KRUSIAL DALAM PENERAPAN *GOOD GOVERNANCE* DI PAPUA

Upaya menerapkan prinsip-prinsip *good governace* di Provinsi Papua dalam pelaksanaan kebijakan pembangunan di era Otsus harus terus dilakukan. Jika tidak, faktor pendukung kegagalan pembangunan di era Otsus adalah disebabkan oleh buruknya tata pemerintahan di Papua. Berbagai upaya telah dan sedang dilakukan oleh berbagai komponen masyarakat sipil diluar penyelenggara pemerintahan di daerah untuk mendorong pencapaian kebijakan otonomi khusus yang telah diatur dalam UU Otsus, namun upaya ini belum menunjukkan adanya perubahan perilaku yang signifikan. Artinya, prinsip-prinsip *good governance* belum terpenuhi. Dengan memperhatikan



berbagai upaya yang telah dilakukan oleh masyarakat yang menaruh perhatian pada tata pemerintahan yang bersih, diperlukan identifikasi ulang terhadap akar masalah dan penyebab belum terimplementasikannya penerapan prinsip *good governance*. Ada beberapa permasalahan krusial yang menjadi faktor penghambat untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik di Papua, yaitu :

Tidak ditaatinya ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai transparansi APBD. Munculnya kesadaran di tingkat penyelenggara pemerintahan di daerah akan pentingnya transparansi sebagai salah satu prinsip penting dalam *good governance* dalam kebijakan pembangunan di daerah, masih jauh dari harapan. Kalaupun ada, hanya sedikit orang saja pada penyelenggara pemerintahan yang faham dan melaksanakannya. Struktur birokrasi juga berpengaruh terhadap perwujudan komitmen itu. Kebijakan pembangunan daerah yang direncanakan melalui APBD Provinsi disebut oleh penyelenggara pemerintahan telah melalui prosedur yang panjang sesuai peraturan perundang-undangan. Namun tahapan itu hanya sebatas para penyelenggara sedangkan isi kebijakan dan besaran alokasi anggaran yang tertuang dalam APBD, tidak diketahui oleh masyarakat. Buktinya APBD sebagai dokumen perencanaan kebijakan anggaran pembangunan di daerah untuk satu tahun, sulit diakses oleh masyarakat. Mulai dari tahapan penyusunan hingga pelaksanaan, tertutup bagi publik (tidak dapat diakses).

Ketertutupan ini dilanjutkan pada proses pertanggungjawaban. Walaupun sidang pertanggungjawaban disebut terbuka, namun dokumen pertanggungjawaban atas pelaksanaan kebijakan pembangunan daerah yang telah direncanakan dalam APBD sulit untuk diakses. ICS Papua sebagai salah satu Organisasi Masyarakat Sipil yang terus berupaya untuk mendapatkan dokumen APBD, namun ternyata mengalami kesulitan untuk mendapatkannya karena kuatnya pemahaman yang menyesatkan. Dokumen APBD dilihat sebagai dokumen yang tidak dapat diketahui oleh masyarakat (dokumen rahasia). Pemahaman ini menyesatkan cara berpikir sebagian para penyelenggara pemerintahan di daerah.

Sebagai upaya untuk mendorong transparansi APBD, ICS Papua bersama beberapa LSM, mengajukan gugatan melalui Pengadilan Negeri Jayapura pada Februari 2008. Gugatan ini diajukan karena mulai tahun 2006, ICS Papua menyampaikan permohonan secara resmi kepada Pemerintah Daerah Provinsi untuk meminta dokumen APBD Provinsi, namun dokumen itu tidak diberikan. Tujuan diajukannya gugatan ke pengadilan adalah agar dokumen APBD mudah diakses dan pemerintah daerah harus menye-



diakannya melalui mekanisme yang mudah untuk diperoleh masyarakat karena peraturan perundang-undangan dengan jelas menyatakan bahwa dokumen APBD adalah terbuka bagi publik dan Pemerintah Daerah wajib menyampaikannya kepada masyarakat. Namun berdasarkan putusan hakim pada pengadilan negeri nomor : 08/Pdt.G/2008/PN.JPR, tanggal 11 Juni 2008 menyatakan:

- a. menolak gugatan penggugat untuk seluruhnya.
- b. menghukum para penggugat untuk membayar segala biaya perkara yang timbul sebesar Rp 374.000,-

Dengan adanya putusan tersebut memperlihatkan bahwa upaya menerapkan "good governance di Papua mungkin masih sulit dicapai" karena lembaga penegak hukum juga tidak mendukung perwujudan *good governance* melalui keterbukaan APBD. Putusan ini juga turut memberi legitimasi bahwa dokumen APBD tidak dapat diakses oleh publik. Selain gugatan, pada tahun 2006, ICS Papua telah mengajukan konsep berupa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang Partisipasi dan Transparansi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan serta Rancangan Perdasi tentang Komisi Ombudsman Daerah. Namun kedua usulan tersebut tidak respons oleh DPRP.

Adanya perilaku "tertutup" dari Pemerintah Daerah terhadap dokumen APBD juga berimplikasi pada penyusunan kebijakan hingga pertanggungjawaban yang juga merupakan tahapan yang tidak terbuka bagi publik. Padahal berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan di daerah termasuk penyusunan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban atas kebijakan pembangunan di daerah dengan tegas menyatakan bahwa harus dilakukan secara terbuka.

Transparansi dalam kebijakan pembangunan memang masih merupakan "barang langka". Artinya bahwa ada ketakutan yang semu dari penyelenggara pemerintahan untuk bersikap atau berperilaku terbuka atas kebijakan-kebijakan pembangunan di daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Walaupun berbagai perangkat hukum telah mewajibkan penyelenggara pemerintahan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, namun hukum senantiasa tidak dilaksanakan secara konsekuen (tidak ditegakkan). Selain transparansi, *good governance* harus dimulai dengan penerapan prinsip partisipasi dalam penyusunan program pembangunan daerah dan prinsip transparansi pada pengalokasian anggaran untuk kegiatan pembangunan melalui APBD. Hal ini penting, karena berbagai permasalahan yang muncul seperti :



1. Rendahnya peran serta masyarakat untuk melakukan pengawasan dan menegakkan hukum terhadap penyalahgunaan wewenang yang menyebabkan korupsi, kolusi dan nepotisme, juga disebabkan karena pada awal menyusun kebijakan pembangunan di daerah, dokumen APBD serba tertutup.
2. Ketertutupan APBD memberi dampak pada implementasi pembangunan daerah yang tidak tepat sasaran karena rakyat hanya dijadikan sebagai objek pembangunan.
3. Fungsi DPRD dan DPRD yang tidak optimal dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah.
4. Tidak tersedianya kelembagaan daerah seperti Komisi Ombudsman sebagai wadah pengawasan tindak pemerintahan.  
Banyak hal yang dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan daerah berkaitan dengan pelayanan publik yang merugikan masyarakat (perbuatan maladministrasi) namun tidak tersedianya tempat bagi masyarakat untuk melakukan komplain terhadap tindakan badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang menimbulkan kerugian. Keberadaan Komisi Ombudsman di daerah sangat penting sebagai upaya pencegahan terhadap tindakan sewenang-wenang dari badan atau pejabat TUN dalam hal pelayanan publik.
5. Partisipasi rakyat melalui Musrenbang masih bersifat simbolik dalam penyusunan kebijakan pembangunan daerah.
6. Visi, misi dan program antara para Kepala Daerah tidak terarah secara jelas dengan berlakunya UU No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Akibatnya, masing-masing kabupaten akan menyusun Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). RPJMD disusun berdasarkan visi dan misi dari kepala daerah. Permasalahan lain adalah bahwa RPJP Provinsi tidak mutlak dijadikan acuan dalam penyusunan RPJPKabupaten/Kota. Selain itu orientasi pembangunan dari masing-masing daerah berbeda dan tidak ada sektor – sektor prioritas yang menjadi target pencapaian pemerintah provinsi maupun kabupaten kota. Hal ini disebabkan karena visi, misi dan program yang diusung oleh masing-masing kepada daerah berbeda.
7. Produk legislasi di daerah belum berorientasi pada penciptaan pemerintahan yang bersih. Di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota di Papua jarang ditemukan adanya produk legislasi sebagai bentuk kebijakan di daerah untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik.



Produk legislasi lebih banyak berkaitan dengan kepentingan badan tata usaha negara dan produk legislasi yang berorientasi untuk mencari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari pada menghasilkan produk legislasi yang mendorong pada perwujudan tata pemerintahan yang baik dan bersih.

8. Lemahnya penegakan hukum terhadap dugaan korupsi.

Dalam hal penanganan dugaan kasus korupsi di Papua, institusi penegak hukum mengalami masalah berkaitan dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah serta oleh DPRD. Hal ini sebagaimana pengaturan dalam Pasal 36 ayat (1) UU No 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang menyatakan bahwa: "tindakan penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Presiden atas permintaan penyidik". Sedangkan penyelidikan dan penyidikan terhadap anggota DPRD akan dilakukan oleh penyidik apabila telah mendapat persetujuan dari Presiden, sebagaimana diatur dalam Pasal 106 UU No 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD. Dengan demikian, cepatnya penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan DPRD harus menunggu "persetujuan" dari Presiden. Oleh sebab itu penegakan hukum yang efektif sangat dipengaruhi oleh substansi hukumnya. Dengan adanya pengaturan dalam kedua Undang-Undang tersebut, juga merupakan faktor penghambat, sehingga berbagai kasus korupsi tidak segera ditindaklanjuti oleh institusi penegak hukum.

Selain permasalahan tersebut di atas, berbagai hasil temuan (audit) dari Badan Pengawasan Keuangan seperti BPK, tidak direspons secara baik. Sehingga seringkali menimbulkan pertanyaan dikalangan masyarakat, apakah laporan hasil audit hanya sebatas pelanggaran administrasi ataukah memang ada dugaan terjadi kerugian negara. Oleh sebab itu untuk mewujudkan *good governance* di Papua, aspek penegakan hukum harus dilakukan secara konsekuen.

Transfer dana ke daerah sering terlambat. Hal ini mengakibatkan orientasi penggunaan anggaran kurang tepat sasaran karena waktu yang sempit sehingga yang dilakukan adalah bagaimana dapat menghabiskan uang dalam waktu singkat dengan mengabaikan capaian hasil yang optimal. Oleh sebab itu, mekanisme transfer dana ke Provinsi Papua yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, juga turut berkontribusi bagi rusaknya tata pemerintahan yang baik di Papua.



## PENUTUP

Salah satu aspek penting yang harus mendapat perhatian serius dalam rangka tetap menjaga kepercayaan masyarakat terhadap keberadaan UU No 21 Tahun 2001 adalah pentingnya mewujudkan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan di Papua. Namun perjuangan untuk mewujudkan *good governance* masih terus akan menghadapi tantangan-tantangan sebagai berikut :

1. Pada tingkat kelembagaan politik di daerah, filosofis perwakilan rakyat dalam hubungan dengan komitmen *good governance* sangat dipengaruhi oleh sistem rekrutmen. Artinya, sistem pemilu di Indonesia juga turut berkontribusi pada munculnya aktor politik daerah yang mendukungmaupun tidak mendukung *good governance* di Papua.
2. Tidak ada minat dari pemerintah daerah dan DPRD untuk menciptakan produk hukum di daerah yang berorientasi pada perwujudan *good governance*.
3. Perilaku dari penyelenggara pemerintahan di daerah yang lebih suka untuk tidak taat pada peraturan perundang-undangan yang mewajibkan penerapan prinsip-prinsip *good governance*.

Untuk mewujudkan *good governance* di Provinsi Papua, terutama untuk pencapaian pelaksanaan UU No 21 Tahun 2001, maka dari berbagai uraian permasalahan yang telah dikemukakan di atas, ada beberapa usulan strategi untuk pencapaian *good governance* di Papua yaitu :

1. Mendorong pembentukan legislasi daerah yang berorientasi pada penciptaan *good governance* di Papua.
1. Mendorong kemitraan yang kuat antara institusi penegak hukum dan lembaga pengawas pemerintahan dengan masyarakat dalam gerakan pemberantasan korupsi.
2. Penguatan kelembagaan pemerintahan kampung untuk mendorong partisipasi dan pengawasan dari masyarakat atas kebijakan pembangunan daerah.
3. Mendorong pembentukan kelembagaan daerah seperti Komisi Ombudsman sebagai instutusi yang mengawasi tindak pemerintahan serta sebagai wadah komplain bagi masyarakat atas penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

## KEPUSTAKAAN

- Atuti, Puji, et all. 2004. *Hukum Tata Pemerintahan*, Pusat Penerbitan Universitas Terbuka.
- Fadjar, Muktie. 2005. *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang.
- ICS Papua. 2003. *Proses Penyusunan Kebijakan dan Implementasi Pelayanan Publik Bidang Pendidikan dalam Pelaksanaan Otonomi Khusus di Provinsi Papua*, Hasil Penelitian dan Kajian Hukum.
- ICS Papua dan FITRA Jakarta. 2008. *Hasil Analisis APBD Provinsi Papua Tahun 2007 dan 2008*, Jayapura Februari.
- ICS Papua dan FITRA Jakarta. 2009. *Hasil Analisis APBD Provinsi Papua Tahun 2009*, Dipublikasi Januari.
- Jamaruddin dan Sri Mastuti. 2002. *Indikator Transparansi Anggaran*, FITRA Jakarta.
- Reba, Yusak E. dan Bambang Sugiono. 2006. *Penyusunan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) dan Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) Dalam Rangka Implementasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, Hasil Penelitian dan Kajian Hukum.
- Reba, Yusak E. 2006. *Peran Serta Masyarakat Dalam Pengawasan Kebijakan Pemerintah*, Hasil Penelitian dan Kajian Hukum.
- Reba, Yusak E. 2007. *Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Kebijakan Publik*, Hasil Penelitian dan Kajian Hukum, Jayapura, 2007.
- Tim Analis ICS Papua dan FITRA Jakarta. 2006. *Catatan Kritis Terhadap RAPBD Provinsi Papua Tahun 2006*, Jayapura, Publikasi Mei.
- Usfunan, Yohanes. 2007. *Peraturan Kebijakan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)*, Makalah disampaikan pada kegiatan Workshop Perancangan Peraturan Daerah Dalam Menunjang Otonomi Khusus Papua, diselenggarakan oleh LPH-HAM Sinar Z. Bus Barikun, Denpasar, 23 s- 29 April.
- Wairocana, IGusti Ngurah. 2008. *Implementasi Good Governance dalam Legislasi Daerah*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar tetap dalam Bidang Ilmu Hukum Administrasi pada Fakultas Hukum, Universitas Udaya, November.



## Problematika Masyarakat Sipil dan "Good Governance" di Papua

*Bambang Sugiono*

*Keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di Papua, termasuk pelaksanaan kebijakan Otonomi Khusus secara tepat metode dan sasaran, tentu harus menggunakan good governance sebagai ikat pinggang penyelamat dalam seluruh elemen kebijakan publik, yang diwujudkan dalam bentuk operasional instrumen hukum dan kebijakan diskresi yang jelas. Oleh karena itu, diperlukan evaluasi terhadap implementasi kebijakan Otsus Papua secara komprehensif, yang meliputi para aktor pelaksana, instrumen pelaksanaan di pemerintahan tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota, serta proses dan hasil pelaksanaan masing-masing sebagai bahan rekonstruksi kebijakan.*

### PENGANTAR

Pemahaman mengenai peran dan problematika yang dihadapi masyarakat sipil dalam pelaksanaan prinsip "good governance" di Papua memiliki relevansi yang signifikan dengan proses penyusunan, implementasi, pengawasan dan evaluasi kebijakan Otonomi Khusus (Otsus). Hal tersebut didasarkan pada fakta bahwa otsus sebagai bentuk kebijakan politik yang termuat dalam Undang-undang No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (UU Otsus)<sup>1</sup> memuat substansi strategis, yaitu sebagai instrumen hukum untuk: *Pertama*, menjawab permasalahan yang terjadi di Provinsi Papua sebagai akibat kekeliruan implementasi kebijakan pembangunan masa lalu. *Kedua*, mendisain model kebijakan pembangunan

<sup>1</sup> Undang-undang No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, diundangkan pada tanggal 21 Nopember 2001 dalam LNRI Tahun 2001 Nomor 135, TLNRI Nomor 4151 pada tanggal 21 Nopember 2001.

Papua yang mengakui identitas lokal dan memperkuat kapasitas sumber daya lokal yang kompetitif di masa mendatang.

## OTSUS PAPUA: SUBSTANSI DENGAN MULTI TEMA

Dalam perspektif yuridis, UU Otsus yang pelaksanaannya sekarang sudah memasuki tahun ke delapan memang menghadapi dua problematika utama, yaitu: *Pertama*, kelemahan yuridis,<sup>2</sup> dan *Kedua*, hambatan non-yuridis,<sup>3</sup> termasuk antara lain adalah keluarnya Inpres No. 1 Tahun 2003, dan Perpu No. 1 Tahun 2008.<sup>4</sup> Namun demikian, terjadinya masalah besar dalam

<sup>2</sup> Menurut penulis, beberapa kelemahan tersebut, antara lain: *Pertama*, untuk kepentingan pragmatis UU 21 Tahun 2001 banyak dipersepsikan dan difungsikan sebagai instrumen kebijakan yang bersifat final. Namun demikian, materi muatan UU 21 Tahun 2001 menunjukkan bahwa UU 21 Tahun 2001 bukan instrumen hukum yang sifatnya final, dalam arti dapat diimplementasikan langsung tanpa membutuhkan peraturan pelaksanaan. Dalam perspektif yuridis, implementasi UU 21 Tahun 2001 membutuhkan syarat adanya beberapa peraturan perundang-undangan tertentu di bawah Undang-undang, dan beberapa Peraturan dalam Provinsi (Perdasi) dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus). Dalam konteks inilah sering terjadi salah paham atau salah persepsi tentang implementasi otonomi khusus yang sekedar dimaknai sebagai penggunaan dana otonomi khusus. *Kedua*, Ketentuan Pasal 4 UU 21 tahun 2001 pada bagian pengaturan kewenangan di tingkat provinsi untuk urusan pemerintahan dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi, tidak memiliki sinkronisasi pengaturan (*legal compatibility*) dengan pengaturan kewenangan di tingkat kabupaten/kota untuk urusan pemerintahan dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi. *Ketiga*, terdapat 14 (empat belas) aspek kekhususan yang tidak jelas instrumen hukum yang mengaturnya, antara lain seperti: peradilan adat, tata cara pemilihan (seperempat) jumlah anggota DPRP untuk kuota keterwakilan orang asli Papua, dan lain-lain. Hal-hal tersebut mengakibatkan sering terjadi berbagai penyimpangan implementasi terhadap substansi UU 21 Tahun 2001.

<sup>3</sup> Berbagai hambatan non-yuridis yang dilakukan: *Pertama*, Pemerintah Pusat, antara lain seperti: Peraturan Pemerintah (PP) terlambat dikeluarkan, PP memuat rumusan substansi yang mengulang substansi Undang-undang, PP memuat substansi yang bermasalah ketika diimplementasikan, mengeluarkan Inpres No. 1 Tahun 2003 untuk mengaktifkan Provinsi Irian Jaya Barat dan Provinsi Irian Jaya Tengah setelah berlakunya UU 21 Tahun 2001, dan Pemerintah memiliki persepsi yang keliru terhadap makna evaluasi UU 21 Tahun 2001. *Kedua*, Pemerintahan Provinsi, antara lain seperti: tidak adanya agenda, jadwal dan prioritas yang jelas dalam mengeluarkan Perdasus, dan Perdasi dalam bentuk Prolegda yang disusun secara sistematis dan mudah diakses publik, belum dijabarkannya secara jelas tata cara hubungan kerja dan pelaksanaan kewenangan antara MRP, Gubernur dan DPRP, belum dijabarkannya secara jelas pelaksanaan wewenang, hak dan kewajiban MRP, termasuk aspek-aspek yang termasuk "hak-hak orang asli Papua" untuk memperjelas pelaksanaan tugas MRP, dan masih sedikitnya Perdasi yang dikeluarkan untuk melaksanakan UU 21 Tahun 2001, disamping lemahnya pemahaman publik terhadap substansi Perdasi tersebut, dan adanya salah persepsi dari Pemerintah Provinsi terhadap makna evaluasi UU 21 Tahun 2001.

<sup>4</sup> Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (Perpu No. 1 Tahun 2008), diundangkan pada tanggal 16 April 2008, dalam LNRI Tahun 2008 Nomor 57, dan TLNRI Nomor 4842. Selanjutnya Perpu No. 1 Tahun 2008 ditetapkan oleh Presiden dan DPR-RI menjadi Undang-undang melalui Undang-undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008



implementasi Otsus yang tak kunjung selesai dan bahkan dinilai lebih banyak mengalami kegagalan, dibandingkan dengan aspek-aspek keberhasilan, yaitu pemahaman tanpa didukung dengan indikator yang jelas terhadap substansi kebijakan Otsus Papua itu sendiri. Resikonya adalah setiap kelompok kepentingan di tingkat lokal, nasional dan internasional memiliki persepsi, sikap, dan tindakan berbeda yang justru menghasilkan kebingungan dalam memahami makna Otsus Papua secara benar.

Berdasarkan latar belakang historis dan makna filosofis yang terkandung dalam UU Otsus, mengantarkan pada pemahaman bahwa substansi Otsus pada hakekatnya bersifat multi tema, yang klasifikasi tematiknya dapat dijelaskan sebagai berikut:<sup>5</sup>

1. Pembangunan fisik dan non fisik bagi penduduk Papua, yang diwujudkan dalam program membuka keterisolasian wilayah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat; seperti pembangunan prasarana dan sarana transportasi, dan infrastruktur ekonomi pembangunan.
2. Pelaksanaan kebijakan afirmasi (*affirmative policy*) untuk orang asli Papua di bidang pendidikan, kesehatan, kepegawaian, jabatan pemerintahan, jabatan politik, ketenagakerjaan, dan pemberdayaan ekonomi.
3. Pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, seperti: hak atas tanah dan air (hak ulayat), hak pemanfaatan sumber daya alam, pemerintahan adat, dan keberadaan peradilan adat, yang merupakan identitas lokal, sebagai bagian dalam sistem sosial dan sistem hukum nasional.
4. Penyelesaian masalah politik dan hak asasi manusia (HAM) masa lalu dan masa mendatang, yaitu:
  - a. Hak untuk memiliki lambang daerah dalam bendera, logo dan bentuk lagu daerah, sebagai identitas lokal dalam rangka kebhinekaan Indonesia. Berfungsi sebagai wahana rekonsiliasi atas masalah-masalah politik yang terjadi di masa lalu antara para aktor politik di Papua, dan antara kepentingan nasional dengan kepentingan Papua.
  - b. Membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Berfungsi untuk melakukan mengungkap kebenaran dugaan terjadinya pe-

---

tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua menjadi Undang-undang, diundangkan pada tanggal 25 Juli 2008, LNRI Tahun 2008 Nomor 112, TLNRI Nomor 4884.

<sup>5</sup> Diringkas dari hasil penelitian dan kajian oleh Bambang Sugiono, berjudul "Pengaturan dan Implementasi Otonomi Khusus Papua Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia", Tahun 2008.



langgaran HAM di masal lalu, termasuk pelaksanaan integrasi Papua dalam NKRI, sekaligus melaksanakan rekonsiliasi untuk menyamakan persepsi membangun Papua ke masa mendatang dalam NKRI.

- c. Membentuk Komnas HAM dan Pengadilan HAM. Berfungsi sebagai sarana dan instrumen apresiasi dan pelaksanaan perlindungan HAM, dan penyelesaian terjadinya pelanggaran HAM berat di masa mendatang.

Keempat tema utama tersebut merupakan kesatuan utuh (*comprehensive*) yang termuat dalam UU Otsus. Namun demikian, operasionalisasi masing-masing dari keempat tema tersebut, membutuhkan pemahaman, kebijakan (*policy*), instrumen hukum, serta keahlian dan pengalaman para aktor yang berbeda antara satu tema dengan tema lainnya. Dalam dimensi teoritik, walaupun dinamika corak gerakan untuk menjawab isu-isu dari masing-masing tema tersebut berbeda-beda, tetapi keberhasilan proses pelaksanaan dan pencapaian hasil dari masing-masing kebijakan tersebut membutuhkan operasionalisasi prinsip-prinsip "good governance" dan peran masyarakat sipil. Oleh karena itu, kajian terhadap problematik yang dimiliki dan dihadapi oleh masyarakat sipil dan "good governance" harus berpangkal tolak dari fakta empirik dalam merespon masing-masing tema yang menjadi substansi utama dalam UU Otsus.

## MASYARAKAT SIPIL DAN PELAKSANAAN PRINSIP "GOOD GOVERNANCE"

Gerakan untuk memperkuat peran masyarakat sipil (*civil society*) selalu berkaitan dengan upaya membangun penyelenggaraan pemerintahan yang pro publik, demokratis dan konsisten dalam penegakan hukum, termasuk dalam era penguatan desentralisasi pemerintahan melalui kebijakan otonomi khusus di provinsi Papua. Masyarakat sipil dapat saja kuat tanpa adanya demokrasi, tetapi demokrasi tidak mungkin berjalan efektif tanpa adanya masyarakat sipil yang kuat. Masyarakat sipil yang kuat adalah faktor kunci terwujudnya demokrasi. Masyarakat sipil pada umumnya tumbuh dalam keberagaman unsur dan profesi, sehingga masyarakat sipil yang kuat membutuhkan organisasi yang beragam dan profesional.

Organisasi masyarakat sipil diperlukan untuk mempengaruhi (*mengawasi dan mengubah*) arah dan substansi kebijakan publik pemerintah sebagai instrumen kekuasaan negara agar memihak pada kepentingan publik, sehingga tumbuh kuatnya organisasi masyarakat sipil, seperti: lembaga



swadaya masyarakat, organisasi keagamaan dan forum lintas agama, organisasi buruh, organisasi profesional, organisasi masyarakat hukum adat, menjadi prasyarat bagi berjalannya sistem demokrasi yang sehat<sup>6</sup>. Dengan demikian, salah satu elemen penting dari sistem pemerintahan demokratis, adalah terjadinya relasi yang jelas, setara dan berkelanjutan antara unsur masyarakat sipil dengan masyarakat politik.<sup>7</sup> Relasi tersebut menjadi syarat penting bagi proses pelaksanaan prinsip-prinsip "good governance" secara jelas dan konkret.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Penguatan kapasitas dan kerja sama antar unsur masyarakat sipil diperlukan untuk mendorong berkembangnya peran aktor pro demokrasi sebagai pilar penyelenggaraan sistem demokrasi yang sehat, dengan fungsi: mencegah sistem pemerintahan otoriter dan feodalis, menjamin hak dasar warga negara, menjamin kesetaraan politik warga negara, dan mengedepankan perdamaian dan akal sehat menyelesaikan masalah politik, ekonomi dan sosial. Beberapa ciri utama: a) Aktor Pro Demokrasi, Individu dan kelompok yang memiliki atau tidak memiliki basis massa, bekerja untuk memperkuat masyarakat sipil. Memiliki "track-record" baik, bekerja bagi diterimanya konsep pluralisme, melakukan advokasi dengan membantu korban otoritarianisme dan memberi solusi melalui cara anti kekerasan, dan substansi yang bermartabat, serta membutuhkan penegakan hukum yang tegas, adil dan konsisten. b) Aktor Konsumen Demokrasi, Individu dan kelompok yang memperjuangkan demokrasi semata-mata untuk memperoleh keuntungan dirinya. Menggunakan atribut demokrasi untuk mewujudkan kepentingan politik, bersikap oportunis, menggunakan isu demokrasi untuk mengakumulasi kekuasaan tanpa mempedulikan aspek keabsahan proses, moralitas, dan nilai, serta membutuhkan hukum semata-mata untuk melegitimasi kekuasaan politik. c) Aktor Kontra Demokrasi, Individu dan kelompok yang menolak adanya perbedaan pendapat dan prinsip pluralisme. membenarkan penggunaan tindak kekerasan untuk mempertahankan prinsip yang diyakini sebagai kebenaran, melakukan pemaksaan untuk memperjuangkan agar ideologi dan konsep kepada pihak lain. Menjalankan aksi dengan menggunakan atribut demokrasi sebagai simbol untuk membenarkan tindakan kekerasan, serta memanfaatkan hukum sebagai alat pembenaran pencapaian tujuan politiknya.

<sup>7</sup> Masyarakat sipil yang berada di ranah infrastruktur politik secara teoritis perlu melakukan relasi sinergi dengan "masyarakat politik" yang di representasikan sebagai bangunan suprastruktur politik. Suprastruktur politik sebagai pemegang kekuasaan yang mengendalikan pemerintahan negara pada dasarnya cenderung melakukan hegemoni untuk membangun kapital dalam relasi kuat lemah, seperti hubungan majikan dan buruh pada umumnya. Hal tersebut pada gilirannya memarginalisasikan kelompok miskin korban kebijakan yang tidak berorientasi pada kepentingan publik. Membangun masyarakat sipil yang kuat tidak berkaitan sama sekali dengan upaya perebutan kekuasaan negara. Peran masyarakat sipil yang kuat untuk membentuk pengaruh dan berbagai asosiasi demokratis serta penciptaan ruang untuk diskusi secara bebas dalam berbagai bidang, yang bertujuan memberi keseimbangan kekuatan antara kelompok yang memerintah dengan kelompok yang diperintah, agar masyarakat sebagai kelompok yang diperintah mampu mengorganisasikan diri untuk mendorong pelaksanaan prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas oleh negara, dan mencegah negara mendominasi aktifitas sosial.

<sup>8</sup> Setidaknya ciri-ciri "good governance" adalah dilaksanakannya 6 (enam) prinsip dalam penyelenggaraan pemerintahan (menyusun, melaksanakan, mengawasi dan mengevaluasi kebijakan, yaitu: 1) Mengikutsertakan "stakeholders" dalam masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan (*public participation*). 2) Adanya transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan (*transparency*). 3) Efektif dan adil dalam implementasi kebijakan (*justice and effective*). 4) Adanya jaminan supremasi hukum dalam implementasi kebijakan,



## PROBLEMATIK PELAKSANAAN OTSUS PAPUA DALAM KONTEKS "GOOD GOVERNANCE"

Sikap penyederhanaan yang sering keluar dari konteks substansi Otsus yang multi tema, berdampak pada tindakan yang tidak serius dan keliru dalam proses pelaksanaan kebijakan Otsus yang –dalam banyak hal- menggeser posisi UU Otsus dari instrumen solusi menjadi bayangan ilusi, atau menjadi akumulasi masalah yang baru. Dalam kaitan tersebut, beberapa problematika pelaksanaan kebijakan otsus berdasarkan "good governance" dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Masih banyaknya perbedaan persepsi dan pemahaman terhadap substansi dan tata cara atau metode pelaksanaan kebijakan Otsus, yang meliputi perbedaan antara :
  - a. Pemerintah Pusat dengan Para Pemangku Kepentingan (*stakeholders*) di Papua.<sup>9</sup>
  - b. Pemerintah Provinsi dengan Para Pemangku Kepentingan (*stakeholders*) di Papua.<sup>10</sup>
  - c. Institusi Pelaksana Pemerintahan di Papua (Pemerintah Provinsi, DPRP dan MRP).<sup>11</sup>

---

termasuk pemberian ruang dan prosedur keberatan dan gugatan dari warga masyarakat terhadap proses dan hasil kebijakan (*supremacy of law*). 5) Menjamin bahwa prioritas kebijakan politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat (*democracy*). 6) Memperhatikan kepentingan sasaran kebijakan yang paling miskin dan rentan dalam proses pengambilan keputusan (*policy empowering and protection to grass root*).

<sup>9</sup> Sebagai contoh: berkembangnya sikap saling tidak percaya sebagai akibat adanya perbedaan pandangan tentang substansi dan tata cara penetapan lambang daerah dalam bentuk bendera, logo dan bentuk lagu daerah, sebagai identitas lokal dalam rangka kebhinekaan Indonesia, yang berdampak dikeluarkannya PP No.77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah yang menimbulkan polemik berkepanjangan.

<sup>10</sup> Sebagai contoh: APBD Provinsi maupun APBD Kabupaten/Kota, pada dasarnya merupakan dokumen publik, karena ketika dilaksanakan akan berimplikasi serius terhadap kehidupan masyarakat. Namun demikian, tidak pernah diatur secara jelas apa saja syarat dan bagaimana tata cara yang jelas dan mudah dipahami oleh warga masyarakat yang ingin mengetahui substansi yang terdapat dalam APBD tersebut.

<sup>11</sup> Sebagai contoh: a) adanya rancangan Perdasus tentang Alokasi Penggunaan Dana Otonomi Khusus yang sudah dibahas berama antara Pemerintah Provinsi (Pemrov), DPRP dan MRP, dengan ketidakjelasan pelaksanaannya. Faktanya Pemprov. Papua tidak pernah menggunakannya sebagai dasar penyusunan APBD, tetapi juga tidak melakukan revisi atau perbaikan terhadap kelemahan substansi Rancangan Perdasus tersebut. Demikian pula, DPRP juga tidak melakukan tindakan apapun terhadap masalah tersebut, termasuk memberlakukannya atau meminta Pemprov. Papua membahas kembali untuk ditetapkan sebagai Perdasus yang absah. Menurut Pasal 34 ayat (7) UU Otsus.



- d. Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota.<sup>12</sup>
- e. Para aktor pemangku kepentingan (*stakeholders*) di Papua.<sup>13</sup>
2. Kekeliruan pemahaman dan pelaksanaan evaluasi kebijakan Otsus yang dilakukan selama ini oleh Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Pusat.<sup>14</sup>
3. Aspek-aspek penting "good governance" seperti partisipasi publik, transparansi dan akuntabilitas, tidak dijabarkan secara rinci, jelas dan terukur dalam peraturan perundang-undangan (pusat dan daerah), dan dalam pelaksanaan kewenangan diskresi. Fakta menunjukkan bahwa sebagian besar berhenti pada retorika para pejabat publik dan tercatat dalam asas-asas peraturan perundang-undangan (pusat dan daerah) yang bersifat umum dan multi tafsir.
4. Pelaksanaan kebijakan afirmasi (*affirmative policy*) untuk orang asli Papua di bidang pendidikan, kesehatan, kepegawaian, jabatan pemerintahan, jabatan politik, ketenagakerjaan, dan pemberdayaan ekonomi, tidak dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan daerah yang jelas, menyangkut:
  - a. ruang lingkup substansinya.
  - b. kriteria obyek sasarannya.
  - c. rentang waktu pelaksanaannya.
  - d. metode atau tata cara pelaksanaan, supervisi, pengawasan dan evaluasi.
  - e. indikator keberhasilan dan kegagalannya.

<sup>12</sup> Sebagai contoh: Pemprov. Papua bersama DPRD sudah menetapkan beberapa Perda, diantaranya Perda tentang Pertambangan Umum. Namun demikian, belum dibahas dan ditetapkan Perda tentang Hubungan dan Pembagian Kewenangan antara Pemprov. dengan Pemerintah Kabupaten/Kota, sebagaimana amanat Pasal 4 UU Otsus dan Pasal 19 PP 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Dampaknya adalah timbulnya konflik kewenangan antara Pemprov. Papua dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

<sup>13</sup> Sebagai contoh: pemahaman secara parsial terhadap makna Otsus, sesuai dengan tafsir dan kepentingan kelompok dan individu, dengan dampak antara lain muncul dan berkembangnya egoisme etnik diantara orang asli Papua, dan eksklusifisme dalam relasi sosial antara sesama kelompok masyarakat lokal, maupun antara kelompok masyarakat lokal dengan kelompok masyarakat migran.

<sup>14</sup> Sebagai contoh: Pemerintah Pusat dalam banyak hal membuat indikasi pelaksanaan Otsus sebagai pemberian dana Otsus. Dampaknya evaluasi pelaksanaan kebijakan Otsus ditafsirkan sebagai evaluasi penggunaan dana Otsus. Seharusnya evaluasi menyangkut aspek tanggungjawab dan kinerja institusi pemerintah pusat dan pemerintah provinsi tentang penyiapan instrumen pelaksanaan, serta pemahaman dan konsistensi antara perencanaan dengan pelaksanaan program jabatan Otsus.

5. Pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, seperti: hak atas tanah dan air (*hak ulayat*), hak pemanfaatan sumber daya alam, pemerintahan adat, dan keberadaan peradilan adat, tidak jelas menyangkut:
  - a. instrumen hukum pelaksanaannya.
  - b. agenda dan jadwal kegiatan penyusunan.
  - c. para pemangku kepentingan yang terlibat.
  - d. metode atau tata cara penyusunan, pembahasan, penetapan, pelaksanaan dan evaluasinya.

Belum dijabarkannya prinsip-prinsip "good governance" dan belum dijabarkannya makna materi muatan pasal-pasal Otsus tersebut, memperlihatkan bahwa prinsip-prinsip "good governance" belum dijadikan sebagai "ikat pinggang pengaman" (*safety belt*) dalam pelaksanaan kebijakan Otsus.

## PROBLEMATIKA MASYARAKAT SIPIL DI PAPUA

Gerakan masyarakat sipil di Papua pada awalnya mulai berkembang pada masa pemerintahan orde baru. Ketika unsur-unsur masyarakat sipil Papua yang dominan di Papua, seperti unsur masyarakat hukum adat, buruh, profesi, pers, lintas etnis, dan lintas agama, yang mengorganisasikan diri dengan membentuk Forum Kerja Sama Organisasi Masyarakat Sipil (OMS)<sup>15</sup>. Fokus gerakan pada waktu itu adalah: *Pertama*, memberikan pendidikan politik untuk membekali masyarakat dengan keterampilan dan pengetahuan agar melalui gerakan anti kekerasan yang terorganisasi dapat menghadapi aparat

<sup>15</sup> Pada tanggal 10 Desember 1991, sebanyak 11 (sebelas) Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) –yang dikenal juga dengan istilah Organisasi Non Pemerintah (Ornop) atau Lembaga Syadaya Masyarakat (LSM)– yang terdiri dari: LBH Jayapura, YPMO Jayapura, YKPHM Jayapura, YKB Jayapura, PPM Jayapura, WVI Jayapura, YMK Merauke, YASANTO Merauke, YAPSEL Merauke, SKB Enarotali, YP5 Monamani, Yayasan RUMSRAM Biak, dan Delsos Keuskupan Jayapura, Delsos Keuskupan Agats, Delsos Keuskupan Merauke, Delsos Keuskupan Sorong, Klasis Biak Timur mewakili unsur-unsur gereja serta PSL Uncen Manokwari mewakili unsur perguruan tinggi membentuk Forum Kerjasama (FOKER) yang berfungsi sebagai sekretariat jaringan, sebagai tindak lanjut dari pembentukan "Alert Committee" sebagai forum kerjasama advokasi yang tidak mengikat yang bekerja sejak awal tahun 1989. FOKER memiliki visi sebagai forum antar OMS, Ornop atau LSM yang berupaya untuk mewujudkan tatanan yang lebih adil dan meju-muk bagi masyarakat "miskin" dan masyarakat adat di Papua, laki-laki maupun perempuan, sehingga mereka memiliki akses dan kontrol terhadap sumber daya yang dimiliki, ekonomi, politik, sosial dan budaya serta menentukan sendiri masa depannya. FOKER memiliki peran sebagai fasilitator untuk mendorong tumbuh dan berkembangnya Ornop/LSM, organisasi rakyat, lembaga adat yang kuat dengan mendasarkan pada pendekatan integratif, perspektif gender, hak asasi manusia dan lingkungan. Foker bekerja berdasarkan prinsip dan nilai demokrasi, independen, keadilan sosial, keadilan lingkungan, Hak Asasi Manusia, anti kekerasan, anti diskriminasi serta kesetaraan.



yang sering bertindak otoriter. *Kedua*, memberikan advokasi pembelaan sosial dan hukum terhadap kelompok masyarakat, terutama masyarakat hukum adat, yang sering diberi stigma separatis oleh aparat pemerintahan ketika hendak mempertahankan hak-hak mereka atas sumber daya alam.

Pasca berakhirnya pemerintahan Orde Baru, dan diberlakukannya UU Otsus, gerakan masyarakat sipil di Papua yang sebagian besar dilakukan melalui OMS, berkembang dalam jumlah dan fokus isu yang beragam. Dalam aspek pembuatan dan implementasi kebijakan publik -termasuk kebijakan Otsus Papua- beragam jumlah dan isu sasaran OMS. Adapun sasaran tersebut adalah peran dan keterlibatan, dalam bentuk: a) peran aktif mempengaruhi atau mengubah pelaksanaan kebijakan; b) peran aktif dalam proses perumusan dan pengawasan pelaksanaan kebijakan; c) peran pasif melengkapi proses pembuatan kebijakan; dan d) menyediakan informasi yang dibutuhkan untuk pembuatan kebijakan. Dalam konteks pelaksanaan prinsip "good governance" di dalam kebijakan Otsus Papua, masyarakat sipil dan OMS memiliki dan menghadapi problematika yang dapat dikategorikan dalam 2 (dua) aspek, yaitu:

### 1. Aspek Orientasi dan Fokus Isu

- a. Mudah terjebak dan terfragmentasi dalam peran reaktif dan parsial ketika menghadapi isu-isu yang beragam dan sulit diprediksi. Hal tersebut pada umumnya disebabkan lemahnya jaringan komunikasi dan kerja sama. Dampak yang terjadi adalah lemah posisi tawar dan dalam bentuk kualitas pengaruh proses dan hasil advokasi masalah untuk mendorong reformasi pemerintahan, serta kesulitan menyusun *platform* kerja sama berdasarkan jenis-jenis gerakan masyarakat sipil dan OMS yang ideal di masa mendatang.
- b. Memiliki pemahaman yang tidak utuh dan tidak fokus untuk menjawab isu-isu yang terdapat dalam sub-sub tema dalam UU Otsus Papua. Dampaknya adalah berkembangnya suasana saling curiga dan saling tidak percaya, bahkan terkadang saling bertenangan dalam melakukan advokasi terhadap implementasi kebijakan yang memuat isu-isu Otsus Papua.
- c. Tidak memiliki kejelasan fokus isu, identitas, ideologi dan basis konstituen yang menjadi unsur masyarakat sipil yang dibela. Dampaknya adalah munculnya pergeseran paradigma dari gerakan ideologis ke arah gerakan pragmatisme, dengan ciri-ciri berkembangnya OMS yang berorientasi untuk memperebutkan kekuasaan, seperti: dukung-mendukung calon pejabat politik dan pemerintahan di berbagai bidang dan tingkatan, berorien-

tasi untuk memperoleh keuntungan finansial melalui proyek dari pemerintah daerah melalui pendekatan nepotisme, perilaku premanisme dengan modus investigasi. Di samping itu, melakukan konspirasi dan pemerasan di balik layar, menyuarakan kepentingan demokrasi, tetapi dalam banyak hal mempraktekkan tindakan anti demokrasi.

## 2. Aspek Kinerja dan Keberlanjutan Organisasi

Sebagian besar unsur-unsur masyarakat sipil di Papua belum diorganisasikan berdasarkan prinsip independensi dan berkelanjutan. Beberapa unsur masyarakat sipil yang telah melakukan pengorganisasian diri dalam jenis dan fokus isu tertentu, pada umumnya memiliki problem pada aspek kinerja dan keberlanjutan organisasi, yaitu dua problematik yang terdiri dari:

- a. Kapasitas internal institusi yang lemah, seperti: ketidakjelasan paradigma, metode, *personal skill*, hubungan dengan konstituen atau kelompok sasaran yang dibela sebagai "klien", bukan pemilik yang sekaligus pelaku utama gerakan, dan sistem kelembagaan yang kurang kuat.
- b. Keberlanjutan sumber keuangan dan independensi pendanaan yang sulit dipertahankan, seperti: sumber-sumber pembiayaan gerakan, pola hubungan dengan sumber dana, prioritas penentuan agenda, representasi dan jaringan kerja sama terjebak dalam orientasi jangka pendek. Disamping itu, kooptasi oleh aktor dan institusi politik dan institusi pemerintah, terjebak untuk mengikuti visi dan misi donor tanpa mempertimbangkan fokus isu yang relevan.

Beberapa problematika yang dialami dan dihadapi oleh masyarakat sipil dan OMS di Papua tersebut, memiliki pengaruh yang signifikan dalam mewujudkan "good governance" yang pada gilirannya menjadi faktor penghambat bagi pembangunan substansi demokrasi yang sehat, dan pelaksanaan Otsus Papua secara tepat metode dan sasaran. Menjadi tidak mengherankan ketika berkembangnya secara pesat prosedur demokrasi, tidak membawa implikasi yang sama dengan keberhasilan substansi demokrasi. Termasuk pelaksanaan secara konkret "good governance" dalam kebijakan Otsus di Papua.



## PENUTUP

Keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di Papua, termasuk pelaksanaan kebijakan Otsus secara tepat metode dan sasaran, niscaya harus menggunakan "good governance" sebagai "ikat pinggang penyelamat" (*safety belt*) dalam seluruh jenis dan elemen kebijakan publik. Hal tersebut harus diwujudkan dalam bentuk operasionalisasi prinsip-prinsip "good governance" dalam instrumen hukum dan kebijakan diskresi secara jelas. Oleh karena itu, diperlukan evaluasi terhadap implementasi kebijakan Otsus Papua secara komprehensif, meliputi para aktor pelaksana, instrumen pelaksanaan di pemerintahan tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota, serta proses dan hasil pelaksanaan masing-masing sebagai bahan rekonstruksi kebijakan.

Karakteristik unsur-unsur masyarakat sipil yang kuat, terorganisasi, berperan aktif, inklusif, serta transparan dan akuntabel dalam advokasi kebijakan dan keuangan. Disamping itu, memiliki relasi sinergis dengan masyarakat politik dan masyarakat ekonomi, merupakan faktor penentu bagi keberhasilan pembangunan demokrasi, dengan ciri-ciri berkembangnya prosedur demokrasi yang sejalan dengan substansi demokrasi. Oleh karena itu, dalam konteks aktualisasi peran yang konstruktif, diperlukan siklus evaluasi kinerja dan kajian periodik terhadap karakteristik masyarakat sipil dan kapasitas OMS, antara lain kajian tentang pemetaan karakteristik dan bentuk keterlibatan OMS dalam pelaksanaan desentralisasi kebijakan, pilihan dan prioritas isu berdasarkan dinamika sosial, agenda para institusi donor, kapasitas institusional OMS, spektrum relasi OMS dengan pemerintahan lokal dan masyarakat ekonomi di tingkat lokal.

## KEPUSTAKAAN

- Dahl, Robert A. 1993. *Pluralism*, in Joel Krieger, Oxford Companion to Politics of the World. New York: Oxford University Press.
- Diamond, Larry. 1994. *Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation*, Journal of Democracy, July.
- Djopari, John R.G. 1993. *Pemberontakan Organisasi Papua Merdeka*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.
- Fakih, Mansour. 1996. *Masyarakat Sipil Untuk Transformasi Sosial: Dalam Pergolakan Ideologi LSM Indonesia*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Herdi SRS. 1999. *LSM, Demokrasi dan Keadilan Sosial: Catatan Kecil dari Arena Masyarakat dan Negara*, LP3ES dan YAPPIKA, Jakarta.

- Infid. 1999. *Indonesia, Demokratisasi di Era Globalisasi*, INFID, Jakarta.
- Insist. 1999. *Wacana Masyarakat Sipil*, Yogyakarta.
- Kasim, Ifdhal. 2000. *Beberapa Pemikiran Mengenai Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Indonesia*, : Seri Kajian Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (EL-SAM), Jakarta,
- Kartika, S. dan Gautama, C. 1999. *Menggugat Posisi Masyarakat Adat Terhadap Negara*, Lembaga Studi Pers dan Pembangunan, Jakarta.
- Pigay, Decki Natalis. 2000. *Evolusi Nasionalisme dan Sejarah Konflik Politik di Papua*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000.
- Priyono, A.E., dkk. 2004. *Gerakan Demokrasi di Indonesia Pasca-Soeharto*, Demos, Jakarta.
- Solossa, J.P. 2005. *Otonomi Khusus Papua : Mengangkat Martabat Rakyat Papua di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)*, Sinar Harapan, Jakarta.
- Sugiono, Bambang, dkk. 2000. *Akar Masalah Tuntutan Papua Merdeka*, FOKER LSM Papua, Jayapura.
- 2008. *Pengaturan dan Implementasi Otonomi Khusus Papua Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Hasil Penelitian dan Kajian Hukum.



# Mewujudkan *Clean and Good Governance* dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

*Djohermansyah Djohan*

*Salah satu upaya untuk mewujudkan clean and good governance dalam penyelenggaraan pemerintah daerah adalah mendorong para pejabat Pemda untuk lebih mampu menangani permasalahan masyarakat, antara lain dengan memberdayakan masyarakat sebagai penciptaan iklim kebebasan berprakarsa dan berkreasi dalam memecahkan berbagai masalah mereka sendiri dalam memajukan kualitas kehidupannya melalui institusi-institusi yang mereka miliki atau lembaga-lembaga pemerintah daerah yang tersedia untuk itu. Dalam pada itu, diperlukan perubahan paradigma secara radikal dari para pejabat Pemda. Masyarakat harus dihargai sebagai kelompok warga negara yang paham tentang apa yang mereka butuhkan dan cara apa yang bisa mereka lakukan untuk memenuhi kebutuhan itu (active citizen).*

## PENDAHULUAN

Mendung tampaknya terus menggelantung di langit pemerintahan daerah kita. Di era reformasi dewasa ini telah ratusan pejabat Pemda (pemerintah daerah), baik walikota, bupati, gubernur, sekda, kepala dinas, maupun anggota DPRD menjadi tersangka, terdakwa, dan terpidana perkara tindak pidana korupsi. Pamor Pemda betul-betul terpuruk, "roda Pemda sedang di bawah". Ini adalah era gelap yang sungguh memalukan dalam sejarah Pemda kita. Selain itu, walaupun politik desentralisasi telah dipromosikan besar-besaran lewat pemberian kewenangan yang luas, pemilihan kepala daerah secara langsung dan pemekaran daerah, namun pelayanan publik di daerah-daerah otonom tidak meningkat pesat. Realitas ini menunjukkan betapa perlunya kita memiliki suatu pemda yang bersih dan baik yang biasa disebut dengan istilah *clean and good governance*.

Pemda yang tugas utamanya tidak lain melakukan pelayanan publik sesuai kewenangan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat tidak boleh dijadikan sarang koruptor dan perlu ditumbuhkan kapasitasnya dalam memberikan pelayanan publik yang baik guna meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pemda yang bersih dan baik adalah pemerintahan daerah yang dipimpin oleh para pejabat yang bersih, jujur, lurus, tulus, dan rela menderita dalam menjalankan tugas ke pemerintahannya, tugas pelayanan publiknya (ingat memimpin itu menderita!), apakah di sekretariat daerah, badan atau dinas daerah, unit-unit kerja Pemda, DPRD, di kecamatan/distrik, dan di desa/kampung. Mereka bisa memegang amanah, setia pada janji, berdedikasi tinggi, menjauhkan diri dari perbuatan tercela dan tidak etis, serta tidak menggunakan kekuasaannya untuk memperkaya diri sendiri maupun golongannya, atau pokoknya tidak *aji mumpung*.

Mereka senantiasa menegakkan prinsip pemerintahan yang bersih, transparan dan akuntabel, seraya membuka ruang partisipasi publik dan responsif dalam menjalankan roda Pemda. Mereka melayani publik dengan penuh pengabdian dan peduli terhadap masalah-masalah yang dihadapi masyarakatnya. Mereka bertanggung jawab terhadap tugas yang dibebankan ke pundaknya dan tidak pernah melalaikan kewajibannya. Apa pun masalah yang terjadi di daerahnya atau di lingkungannya, tidak pernah luput dari perhatiannya dan ditanganinya dengan bijak. Ibaratnya, selembur daun jatuh pun ia wajib tahu --ungkapan yang pernah dipopulerkan Menteri Dalam Negeri Soepardjo Rustam-- apa lagi kalau rakyatnya miskin, sakit-sakitan, tidak punya pekerjaan, tidak punya biaya untuk menyekolahkan anak-anaknya, banjir, gempa, menderita busung lapar, terserang wabah demam berdarah, dan sebagainya.

Pejabat Pemda seperti itu bakal dihargai, dihormati, menjadi buah bibir dan direspon rakyatnya. Kendatipun sudah berakhir masa jabatannya, namanya tetap diingat dan terpatrit di lubuk hati masyarakat. Di Jawa Timur, misalnya, Mohammad Noer tetap disebut rakyat sebagai gubernur, sementara gubernur-gubernur berikutnya, konon hanyalah penggantinya. Begitu pula dengan Ibu Muslimah guru SD Muhammadiyah Gantong, Belitong yang kisahnya difilmkan dengan judul *Laskar Pelangi*. Pendek kata, ia berperan sebagai pemecah masalah bukan sumber masalah, ia menjadi pembawa berkah dan keberuntungan bukan menjadi beban dan merugikan masyarakat. Namun, sayangnya kehadiran sosok pejabat Pemda dengan tipe serupa itu kian langka sekarang ini.

Dalam ulasannya, majalah Tempo (Edisi 22-28 Desember 2008) menemukan sedikit orang baik, yaitu 10 bupati/walikota dari 472 bupati/



walikota yang lalu dinobatkan sebagai tokoh 2008. Disebutkan, Yusuf Serang Kasim, Walikota Tarakan yang dinding ruang kerjanya dari tripleks, sementara gedung SMP dibangunnya dengan megah. Herry Zudianto, Walikota Yogyakarta yang menjalankan pemerintahan dengan transparan, partisipatif, egaliter, dan akuntabel. David Bobihoe Akib, Bupati Gorontalo yang membawa perlengkapan mandi serta kasur lipat ke pelosok demi *government mobile*. Andi Hatta Marakarma, Bupati di Kabupaten pemekaran Luwu Timur yang tidak memprioritaskan pembangunan kantornya tetapi mengutamakan pembangunan jalan desa, kantor desa, dan irigasi hingga ke pelosok. Suyanto, Bupati Jombang yang berhasil mengembangkan puskesmas setara dengan rumah sakit kecil, dan menyediakan dokter spesialis di pedesaan. A.A. Gde Agung, Bupati Badung yang menggiatkan usaha pertanian. Joko Widodo, Walikota Surakarta yang berhasil menata kaki lima dan membenahi pasar tradisional. Untung Saron, Bupati Sragen yang menghubungkan semua desa dan kecamatan melalui jaringan internet dan menyelenggarakan pelayanan terpadu satu pintu. Ilham Arif Sirajuddin, Walikota Makassar yang sukses menata lingkungan kota. Djarot Saiful Hidayat, Walikota Blitar yang merampingkan birokrasi dan membuat *citizen's charter*. Tulisan ini bermaksud menawarkan pemikiran guna mendapatkan lebih banyak lagi pejabat Pemda yang bersih dan baik di Indonesia dalam rangka mewujudkan *clean and good governance*.

## PERILAKU PEJABAT PEMDA

Tudingan terhadap “kebengsekan” perilaku pejabat publik dalam melayani masyarakat di kantor-kantor Pemda, di kantor-kantor camat, di kantor-kantor kelurahan, di kantor-kantor DPRD acapkali terdengar. Mereka dicap hanya mementingkan dirinya sendiri dari pada mengurus kepentingan warga. Masyarakat diperlakukan sebagai obyek dan sekaligus proyek, bukan subyek. Mereka tidak peduli dengan keluhan, penderitaan, masalah, aspirasi, dan bahkan protes masyarakat.

Mereka membedakan pemberian pelayanan. Orang-orang yang berduit, keluarga, konco, klan, dan golongannya mendapat prioritas dan fasilitas. Pembangunan kantor Pemda lebih dipentingkan daripada pembangunan gedung sekolah atau puskesmas. Pembangunan mal dan plaza lebih mereka utamakan ketimbang pasar tradisional, atau ruang terbuka hijau. Aturan bisa mereka pesan ke lembaga dewan yang rawan politik uang. Kebijakan yang telah ditetapkan bisa mereka pelintir seenaknya. Prosedur yang mudah dibuat berbelit-belit. Dalilnya, “Kalau urusan bisa dipersulit, mengapa harus dipermudah”. Lewat cara itu, mereka bisa memperoleh



*extra money*. Kecepatan dan keakuratan pelayanan bukan target mereka, walaupun slogan *one day service* terus dikumandangkan. Korupsi kian marak tidak hanya di gubernuran, balaikota, tetapi juga telah merambah ke DPRD, dan bahkan ke desa-desa.

Sebenarnya kecaman terhadap perangai dan tabiat buruk pejabat Pemda ini bukanlah barang baru, dan fenomena ini pun bukan terjadi di Indonesia saja. Selama dekade 1980-an, misalnya, di Amerika Serikat terjadi peningkatan perilaku buruk para pejabat pemerintah lokal. Banyak pejabat Pemda yang terlibat berbagai skandal seperti pemborosan, penyelewengan, dan penyalahgunaan kepercayaan masyarakat (Steinberg dan Austern, 1990).

Di Indonesia, selama tiga dasa warsa pemerintahan Orde Baru praktek *bad practices* dan Korupsi, Kolusi, Nepotisme (KKN) di kalangan pejabat Pemda, dan pejabat pemerintah desa merajalela (Djohermansyah Djohan, 1997). Tetapi, bedanya dengan masa reformasi, praktek-praktek jelek dan aksi korupsi kini dilakukan secara terang-terangan, tanpa malu-malu dan tanpa basa basi lagi. Mungkin, karena untuk menduduki kursi pejabat Pemda dan kursi DPRD sekarang, mereka harus keluar banyak uang untuk ongkos pilkada dan pemilu. Karena itu, ketika berhasil menduduki kursi empuk di Pemda dan dewan, semua pengeluaran harus diganti kembali plus bunganya.

## MEMBENAH PEJABAT PEMDA

Pengungkapan kejelekan perilaku pejabat Pemda itu tentu bukanlah untuk diratapi, tetapi untuk dicarikan jalan keluarnya. Upaya membuat pejabat Pemda yang bersih, jujur, transparan, akuntabel, partisipatif, responsif, dan profesional dalam melayani dan mengatasi permasalahan masyarakat sesuai prinsip *clean and good governance* merupakan suatu keharusan dalam era otonomi daerah dewasa ini. Secara normatif, di dalam Pasal 20 Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 32 Tahun 2004, prinsip-prinsip *good governance* telah pula dijamin, di mana dinyatakan bahwa penyelenggaraan Pemda berpedoman antara lain pada asas: keterbukaan, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi dan efektivitas. Untuk Papua yang memiliki otonomi khusus, di dalam penjelasan Undang-Undang Otonomi Khusus Papua No. 21 Tahun 2001 dinyatakan bahwa "penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelaksanaan pembangunan di Provinsi Papua dilakukan secara transparan dan bertanggung jawab kepada masyarakat. Partisipasi rakyat sebesar-besarnya melalui keikutsertaan para wakil adat, agama, dan perempuan. Pelaksanaan pembangunan untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk



asli Papua dan penduduk provinsi Papua dengan berpegang pada pelestarian lingkungan, pembangunan berkelanjutan, berkeadilan dan bermanfaat langsung bagi masyarakat”.

Jika suatu Pemda tidak mewujudkan pemerintahan yang bersih dan baik, Pemda itu akan kalah bersaing dengan Pemda lain, bahkan yang lebih fatal Pemda tersebut akan dibenci dan dijaui oleh masyarakatnya. Padahal, tanpa rakyat, pemimpin Pemda itu tidak ada artinya sama sekali. Persis, “bak guru tanpa murid”. Untuk itu, beberapa faktor kunci dari eksistensi seorang pejabat Pemda, perlu dan mendesak dibenahi secara mendasar dan menyeluruh, antara lain pola rekrutmen, komitmen profesional, promosi karir, tingkat kesejahteraan, dan etika jabatannya.

Rekrutmen pejabat Pemda yang berlaku selama ini belum menjamin terjaringnya calon-calon terbaik. Gejala nepotisme, etnosentrisme (putra asli daerah), koneksi, dan penggunaan politik uang (*money politics*) merupakan faktor penghambat utama. Untuk itu, pada level pejabat puncak eksekutif lokal perlu diselenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung yang bebas dari politik uang. Sementara bagi pejabat karir, diperlukan suatu standar persyaratan penerimaan yang lebih tinggi, model insentif yang menjanjikan, lembaga penyeleksi yang mandiri dan obyektif, prosedur eksaminasi yang lebih ketat di dalam proses penjaringan dan penyaringan calon-calon pegawai.

Setelah tahap rekrutmen, diperlukan suatu tahap transisi sebelum seseorang pegawai memperoleh tugas dan tanggung jawab kedinasan. Untuk itu, pendidikan yang lebih lama tentang seluk beluk pemerintahan dan kepamongprajaan perlu diberikan guna menanamkan komitmen pengabdian dan pelayanan yang kuat kepada masyarakat. Apa yang dilakukan sekarang dengan pendidikan program pra-jabatan (prajab) yang diselenggarakan hanya selama beberapa minggu sangat tidak memadai. Sumber daya aparat yang buruk menjadi salah satu faktor rendahnya kualitas pelayanan publik dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik di era otonomi (Nyoman, Sumaryadi, 2007).

Selain itu, perlu pula dirancang program pendidikan dan pelatihan anti-korupsi bagi para pejabat Pemda, khususnya bagi mereka yang sedang memangku jabatan struktural. Dalam konteks lembaga pendidikan kedinasan pamong praja, seyogyanya dilanjutkan dan dituntaskan regionalisasi IPDN (Institut Pemerintahan Dalam Negeri) sesuai dengan spirit otonomi daerah, termasuk di Papua sehingga pamong prajanya menguasai apa yang disebut dengan *locallogy*, yaitu ilmu pengetahuan tentang lokalitas (Djohermansyah Djohan, *Media Indonesia*, 15 Oktober 2003).



Dalam pada itu, ukuran-ukuran baku yang dapat menjadi acuan obyektif untuk promosi karir perlu disusun. Begitu pula perencanaan karir dan pengawasan terhadap ketentuan promosi perlu diadakan. BAPPERJAKAT (Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan) jangan berubah fungsi menjadi Badan Pertimbangan *Jauh* dan *Dekat*. Jangan pula setiap kali pejabat Pemda ditukar (mutasi). Penghargaan pada prestasi, kejujuran, kerja keras, dan kedisiplinan seyogianya dijadikan jaminan bagi promosi karir, bukan karena “retak tangan, tanda tangan dan buah tangan” atau menjadi tim sukses pilkada.

Begitu pula model promosi jabatan yang transparan alias terbuka perlu diadopsi, bukannya yang tertutup pada kotak-kotak wilayah administrasi pemerintahan. Sistem *merit* ini akan mendorong lahirnya suasana kompetitif yang sehat di lingkungan kerja perangkat pemerintah, dan hadirnya pejabat Pemda yang kompeten dan *qualifaid*. Kecenderungan terjadinya pengkotakan wilayah administrasi pemerintahan daerah dalam promosi jabatan, pilih kasih, nepotisme, etnosentrisme, politisasi birokrasi oleh orang-orang politik dan budaya “setoran” di dalam praktek promosi pejabat tentu sangat melemahkan semangat berprestasi, sehingga mengganggu komitmen profesional pejabat Pemda sebagai pelayan dan pengayom masyarakat.

Sejalan dengan jaminan promosi yang kompetitif itu, faktor kesejahteraan pejabat Pemda yang berpengaruh terhadap perilaku dan kualitas pelayanan yang mereka berikan sehari-hari kepada masyarakat, juga harus diperbaiki. Seorang pejabat Pemda yang terpaksa mencari nafkah tambahan di luar, atau bahkan memanfaatkan kewenangan yang ada padanya untuk memperoleh *extra-money* secara ilegal, pada dasarnya merupakan penyimpangan dari komitmen sebagai pelayan yang baik. Karena itu, kiat-kiat yang sah guna menambah pendapatan aparat perlu terus dicari seperti pemberian Dana Kesejahteraan Rakyat (Kesra) bagi para pegawai negeri sipil, tambahan tunjangan bagi pejabat Pemda, atau tunjangan mengajar bagi guru, fasilitas bertugas bagi petugas medis, dan lain-lain. Dalam pada itu, jiwa kewirausahaan, misalnya, perlu pula dimiliki oleh pejabat Pemda di era otonomi daerah dewasa ini.

Ketersediaan pedoman bertingkah laku, yang dikenal dengan etika jabatan untuk pejabat Pemda, juga sangat diperlukan di dalam upaya membangun jiwa yang bersih, hati yang jujur, dan semangat pengabdian yang kuat kepada masyarakat. Rendahnya kinerja pejabat Pemda dalam melayani masyarakat juga disebabkan karena tidak dipegangnya etika jabatan (Agus Dwiyanto, dkk., 2002).



Etika jabatan ini tidak sama dengan peraturan disiplin. Ia berkenaan dengan suatu acuan moralitas yang menjamin tegaknya wibawa dan citra baik seorang pejabat Pemda selaku pelayan masyarakat. Pejabat publik itu tidak hanya bertanggung jawab kepada atasannya, atau kepada politisi tetapi juga kepada masyarakat (Spiro, 1969). Paling tidak ada sepuluh nilai etika jabatan yang hendaknya dipegang oleh pejabat Pemda (lihat Surbakti, 2002), yaitu sebagai berikut :

Kesetaraan warga negara. Misalnya, memperlakukan setiap warga negara secara sama dan setara dalam rekrutmen, mutasi, promosi, kesejahteraan, dan pensiun, tanpa memandang latar belakang suku, ras, agama, jenis kelamin, lapisan sosial, dan golongan.

Penghormatan Hak Asasi Manusia. Misalnya, mencegah setiap bentuk ancaman terhadap hidup penduduk, seperti pembunuhan, penganiayaan, penyakit yang mematikan, kecelakaan fatal, kelaparan dan bencana alam.

Pemisahan urusan publik dan privat. Misalnya, menggunakan kewenangan publik demi kepentingan umum, bukan demi kepentingan pribadi, keluarga, suku, ras, agama, jender, golongan, dan partai politik tertentu.

Responsif dan akuntabel. Misalnya, wajib menjawab pertanyaan para wakil rakyat karena Badan Perwakilan Rakyat berfungsi mengawasi kegiatan pemerintah daerah.

Persamaan kesempatan menarik manfaat. Misalnya, menjamin kesempatan, persyaratan dan prosedur yang sama bagi setiap warga negara atau badan hukum untuk berkompetisi secara jujur dan adil dalam mendapatkan kontrak yang didanai dari APBD.

Profesionalisme, imparsialitas dan keadilan. Misalnya, menghindarkan diri dari kegiatan merencanakan dan menggunakan anggaran daerah yang berakibat penghamburan dana Pemda secara tidak perlu.

Keadilan alamiah. Misalnya, membuat keputusan secara fair dan tanpa bias.

Transparansi dan informasi publik. Misalnya, memberikan informasi kepada khalayak secara lengkap, rinci, akurat dan dapat diandalkan sehingga dapat digunakan secara efektif dan efisien oleh khalayak.

Penggunaan kekuasaan berdasarkan hukum. Misalnya, melakukan tindakan sesuai dengan wewenang yang diberikan atau sesuai dengan yurisdiksi otoritasnya.

Mencegah konflik kepentingan. Misalnya, wajib mendaftarkan kepentingan keuangan dan pribadinya beserta anggota keluarga terdekatnya secara tertulis kepada atasan dan lembaga yang berwenang, yang meliputi saham, rumah, tanah, mobil, dana, investasi, perhiasan, dan lain-lain.



Di samping itu, agar para pejabat Pemda lebih mampu menangani permasalahan masyarakat dengan sigap dan memuaskan pada era pilkada langsung ini, ada empat upaya yang kiranya perlu ditempuh dengan sungguh-sungguh. *Pertama*, berdayakan masyarakat. Cara ini akan mendorong lahirnya semangat dan perilaku mandiri warga masyarakat. Di sini pemberdayaan dilihat sebagai penciptaan iklim kebebasan berprakarsa dan berkreasi bagi masyarakat di dalam memecahkan berbagai masalah mereka sendiri dan di dalam memajukan kualitas kehidupannya melalui institusi-institusi yang mereka miliki atau lembaga-lembaga pemerintah daerah yang tersedia untuk itu. Karena itu, perlu perubahan paradigma secara radikal dari pejabat Pemda. Mereka harus berhenti melihat masyarakat sebagai obyek dan proyek. Masyarakat harus dihargai sebagai kelompok warga negara dewasa yang paham tentang apa yang mereka butuhkan dan cara apa yang bisa dilakukan untuk memenuhi kebutuhan itu (*active citizen*). Dengan perubahan cara pandang ini, makna keparamongan akan mengalami reinterpretasi, dari sebagai pengemong yang terus menerus “menyuapi” masyarakat menjadi pelayan masyarakat (*public servant*) yang menciptakan iklim yang kondusif dan memfasilitasi dan bermitra dengan masyarakat.

*Kedua*, optimalisasi pelayanan publik. Dengan menerapkan prinsip pelayanan publik yang efisien dan adil, kemudahan masyarakat berurusan, mendekatkan unit pelayanan ke masyarakat, dan *one stop services* akan mengurangi beban permasalahan yang dipikul oleh masyarakat. Kantor Kelurahan yang dibuka malam hari, *call center* 24 jam, pelayanan dengan media *on line* atau pelayanan keliling (*government mobile*) ke kampung-kampung merupakan contoh-contohnya. Urusan yang bisa diselesaikan di kecamatan tidak perlu dipegang terus oleh kabupaten. Lewat pelayanan seperti itu akan merangsang lahirnya respek masyarakat atas sikap profesional pejabat Pemda. Pada tingkat tertentu, kehadiran pejabat Pemda yang melayani dan memecahkan masalah masyarakat secara tulus akan mampu meningkatkan respek masyarakat. Kreativitas pejabat Pemda serupa inilah yang akan mampu menjawab permasalahan yang dihadapi warga masyarakat dengan memuaskan.

*Ketiga*, buka ruang partisipasi publik. Seluruh proses manajemen Pemda hendaknya harus terbuka bagi partisipasi masyarakat, baik dalam tahap perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi kebijakan. Dengan penerapan prinsip ini, para pejabat Pemda tidak hanya menggerakkan pemerintahan yang berbasis komunitas, tetapi lebih jauh lagi akan mampu mengubah wajah pemerintahan menjadi lebih manusiawi, yang memberikan pengakuan terhadap harkat dan martabat warga, sebagaimana layaknya



seorang anak manusia, bukan memperlakukan mereka sebagai "*number or rubbish*". Dengan sendirinya, model ini akan sangat efektif guna menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi masyarakat. Karena mereka aktif terlibat dan memberi kontribusi sesuai kenyataan yang sesungguhnya, bukan hanya berdasarkan perkiraan, rekayasa atau "isapan jempol" pejabat Pemda belaka. Sebaiknya model partisipasi ini diawali di lingkungan internal birokrasi Pemda dalam proses pembuatan kebijakan.

*Keempat*, ubah gaya kerja pejabat Pemda. Untuk memperkokoh integritas pejabat Pemda, agar mereka bisa memiliki ketanggapan dan kepekaan yang tinggi dalam memecahkan masalah sehari-hari warga masyarakatnya, lebih-lebih dalam situasi reformasi pemerintahan daerah dewasa ini, mereka perlu mengubah perilaku dan penampilannya. Gaya hidup dan gaya kerja Pemda yang eksklusif, bermegah-megah, boros, cuek, kasar, jauh dari masyarakat, enggan berdialog, tidak transparan, tidak akuntabel, dan suka berbohong harus dicampakkan. Model kepemimpinan ala komandan yang suka main perintah atau tipe priyayi yang gila hormat mesti diganti dengan "*active and responsive leader*" (lihat Rasyid, 2007). Ciri-cirinya, mereka sederhana (misal naik sepeda ke kantor atau hanya pakai mobil kijang), "gila kerja", jarang meninggalkan daerahnya, dan mampu memecahkan masalah masyarakat sebelum masyarakat memintanya. Mereka berani menanggapi keluhan masyarakat, baik secara langsung (handphone terbuka) ataupun lewat media massa (radio, koran), dan tidak keluar lewat pintu belakang ketika dikejar wartawan. Mereka jujur dan terbuka kepada masyarakat sesuai prinsip *honesty is the best policy*.

## PENUTUP

Sebagai penutup, dapat disimpulkan bahwa Pemda yang baik hanya bisa diwujudkan bila kita memiliki pejabat Pemda yang bersih, jujur, berperangai elok, berakhlak mulia, santun dalam bertutur kata, kompeten, bijak, dan cepat tanggap terhadap keinginan masyarakatnya. Kenyataan yang ada sekarang, pejabat-pejabat Pemda kita justru banyak yang menjadi tersangka, terdakwa, dan bahkan terpidana. Kepekaan pejabat Pemda terhadap keinginan dan aspirasi masyarakat juga tumpul. Banyak pejabat Pemda yang hanya mementingkan dirinya dan golongannya sendiri. Komersialisasi jabatan dan *aji mumpung* adalah nilai utama yang dipegangnya. Pelayanan publik tidak berjalan dengan optimal.

Upaya untuk menghadirkan pejabat Pemda yang bersih dan baik perlu diperjuangkan secara sungguh-sungguh dan dengan langkah-langkah yang

mendasar, menyeluruh, tidak tambal sulam, diawali dari pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung yang bebas dari *fraud*. Dilanjutkan dengan membenahi pola rekrutmen, komitmen profesional, promosi karir, tingkat kesejahteraan, dan etika jabatannya, serta merubah gaya kepemimpinannya menjadi *active* dan *responsive leader*. Hanya dengan cara demikian dapat menghapus "arang nan tercoreng di kening" dunia Pemda, memperbaiki citra pejabat Pemda secara bermakna guna mengayomi masyarakat bukan mencuri uangnya, meningkatkan pelayanan publik, dan menggerakkan kesejahteraan rakyat.

## KEPUSTAKAAN

- Djohan, Djohermansyah. 1997. *Corruption in Indonesian Local Government*. Jakarta : IIP Press.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Sekolah Pamong Pasca Kematian Wahyu" dalam Media Indonesia, 15 Oktober 2003.
- Dwiyanto, Agus. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta : Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.
- Forum Komunikasi Alumni IIP. 2004. *Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 32 Tahun 24*.
- Rasyid, M. Ryaas. 2007. *Makna Pemerintahan : Tinjauan Segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta : Yarsif Watampone.
- Steinberg, Sheldon. S dan David T. Austern. 1998. *Government, Ethics, And Managers*. Jakarta : Rosda Jayaputra.
- Spiro, Herbert J . 1969. *Responsibility in Government*. New York : Van Nostrand Reinhold.
- Surbakti, Ramlan. 2002. "Membangun Moralitas Publik Menuju Indonesia Baru" (paper).
- Sumaryadi, I Nyoman. 2006. *Otonomi Daerah Khusus dan Birokrasi Pemerintahan*, Jakarta : Lembaga Pengkajian Manajemen Pemerintahan Indonesia.
- Tempo*, 2008. Edisi Khusus Akhir Tahun 22-28, Desember.



## **Aspek Kultural, Kepemimpinan Tradisional, dan Krisis Tata Pemerintahan di Wamena, Papua**

*Vidhyandika D. Perkasa*

*Papua belum mengalami kemajuan yang berarti bila ditinjau dari dimensi sosio-kultural, ekonomi dan politik. Ada dua masalah penting yang patut menjadi perhatian di Papua: yaitu kondisi sosial-ekonomi dan tata pemerintahan (governance). Dari sisi ekonomi, sudah bukan rahasia lagi bahwa tingkat kemiskinan masyarakat di Papua adalah salah satu yang tertinggi di Indonesia. Pelayanan publik juga masih menunjukkan kinerja yang buruk. Tingkat korupsi juga sangat tinggi. Kondisi tersebut menggambarkan kaitan erat antara situasi empiris sosial-ekonomi masyarakat di Papua dengan kondisi tata pemerintahan (governance). Selain itu, kompleksitas permasalahan di Papua secara umum dan di Wamena, Kabupaten Jayawijaya secara khusus, dimana studi ini dilakukan, yang menyangkut buruknya aspek pelayanan publik, antara lain disebabkan oleh masalah rendahnya tingkat pendidikan aparat pemerintahan dan birokrasi, lemahnya penegakan hukum karena dominannya pengaruh hukum adat, serta kentatnya aspek kultural yang berimbas pada kuatnya pengaruh kepemimpinan kesukuan (tradisional) dalam struktur pemerintahan modern. Secara garis besar, budaya lokal atau aspek kultural menjadi elemen yang penting untuk menganalisis ataupun sebagai entry-point dalam upaya memahami kompleksitas permasalahan di Wamena tersebut.*

### **PENDAHULUAN**

Papua belum mengalami kemajuan yang berarti bila ditinjau dari dimensi sosio-kultural, ekonomi dan politik. Karakteristik Papua masih kental dengan pelanggaran hak asasi manusia, kekerasan, keterbelakangan, kebodohan, kemiskinan yang akut, dan tingkat korupsi yang tinggi. Kebijakan Otonomi Khusus yang telah berjalan selama 8 tahun dan diharapkan sebagai 'obat mujarab' untuk menyelesaikan berbagai masalah pelik di Papua ternyata belum membawa manfaat yang positif untuk masyarakat setempat. Selain itu, kebijakan pemekaran wilayah yang mengikuti asas

desentralisasi juga belum banyak membawa dampak signifikan bagi perbaikan pelayanan publik, kinerja pemerintahan, dan pengentasan kemiskinan serta pemberantasan korupsi. Pemekaran justru menghasilkan berbagai masalah pelik yang berbau primordial. Dengan kata lain, pemekaran cenderung menghadirkan semangat otoritarianisme etnik atau agama terhadap kelompok warga yang minoritas.

Ada dua masalah penting yang patut menjadi perhatian di Papua: yaitu kondisi sosial-ekonomi dan tata pemerintahan (*governance*). Dari sisi ekonomi, sudah bukan rahasia lagi bahwa tingkat kemiskinan masyarakat di Papua adalah salah satu yang tertinggi di Indonesia. Tingkat kemiskinan yang ditunjukkan oleh angka kemiskinan di Papua, yaitu berdasarkan data BPS pada tahun 2002 mencapai 30,90 persen.<sup>1</sup> Menurut BPS, pada tahun 2004, sebanyak 38,42 persen penduduk Papua berada di bawah garis kemiskinan. Padahal angka kemiskinan tingkat nasional pada tahun yang sama hanya sebesar 16,7 persen.<sup>2</sup>

Dari aspek sosial ditengarai oleh Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Papua. Laporan Biro Pusat Statistik (BPS), Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), dan *United Nations Development Project* (UNDP) mengenai Pembangunan Manusia Indonesia Tahun 2004 yang berjudul: *The Economics of Democracy; Financing Human Development in Indonesia*, mengemukakan bahwa secara nasional, kualitas sumber daya manusia Papua berada pada posisi yang sangat rendah. Angka *Human Development Index* (HDI) Papua pada tahun 2002 hanya mencapai 60,1 dan berada pada peringkat ke-29 dari 32 provinsi.<sup>3</sup> Sedangkan data tahun 2005 menunjukkan IPM Provinsi Papua sebesar 62,1, namun justru menduduki peringkat IPM yang berada pada posisi terakhir diantara seluruh 33 provinsi yang ada di Indonesia. IPM ini menunjukkan bahwa dari segi angka harapan hidup, angka melek huruf, angka rata-rata lama sekolah dan angka pengeluaran riil per kapita memang masih rendah di Papua.

Sedangkan dari aspek pemerintahan yang memprihatinkan seperti analisis Dwiyanto melalui survei GAS (*Governance Assesment Survey*) pada tahun 2006<sup>4</sup> menunjukkan bahwa Papua memiliki indeks *Governance Assesment* yang rendah yaitu 0,39. Indeks ini merefleksikan juga tingginya kasus korupsi di Papua. Dari survei GAS 2006, 71 persen mengatakan “tinggi”,

---

<sup>1</sup> BPS 2003.

<sup>2</sup> BPS 2005.

<sup>3</sup> Human Development Report 2004, UNDP.

<sup>4</sup> Agus Dwiyanto, et. al. Kinerja Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia (*Governance Assesment Survei* 2006). Yogyakarta: PSKK (2007).



17 persen "sedang" dan 12 persen "rendah". Tingkat korupsi ini juga terkait dengan penilaian terhadap pemberian "uang ekstra" dalam pelayanan publik di Papua. Dari survei tersebut, 62 persen responden mengatakan praktek tersebut "sangat umum", 14 persen mengatakan "umum", 13 persen tidak tahu, 7 persen "sangat tidak umum", dan 4 persen mengatakan "tidak umum".

Kondisi di atas telah menggambarkan kaitan erat antara situasi empiris sosial-ekonomi masyarakat di Papua dengan kondisi tata pemerintahan (*governance*). Selain itu, kompleksitas permasalahan di Papua secara umum dan di Wamena, Kabupaten Jayawijaya secara khusus, dimana studi ini dilakukan<sup>5</sup>, yang menyangkut buruknya aspek pelayanan publik antara lain disebabkan oleh masalah rendahnya tingkat pendidikan aparat pemerintahan dan birokrasi, lemahnya penegakan hukum karena dominannya pengaruh hukum adat, serta kentatnya aspek kultural yang berimbas pada kuatnya pengaruh kepemimpinan kesukuan (tradisional) dalam struktur pemerintahan modern.

Secara garis besar, budaya lokal atau aspek kultural menjadi elemen yang penting untuk menganalisis ataupun sebagai *entry-point* dalam upaya memahami kompleksitas permasalahan di Wamena tersebut. Segala fenomena agaknya berdimensi kultural, misalnya Pilkada Bupati maupun politik etnosentrisme yang menjiwai dinamika sosial politik di Wamena. Pengaruh aspek kultural dan kaitannya dengan kondisi empiris buruknya tata pemerintahan di Wamena, yang akan menjadi bahasan utama dalam tulisan ini.

## ASPEK KULTURAL DAN PERMASALAHAN GOVERNANCE DI PAPUA

Seperti yang sudah disebutkan di atas, ada kaitan yang erat antara kondisi empiris sosial-ekonomi masyarakat di Papua dengan kondisi tata pemerintahan (*governance*). Dengan kata lain, tata pemerintahan yang lemah telah disinyalir sebagai penyebab dari buruknya kondisi sosial ekonomi dan pelayanan publik masyarakat di Papua. Pernyataan tersebut sejalan dengan apa yang telah diamati oleh King (2006)<sup>6</sup>, '*governance in almost all*

<sup>5</sup> CSIS telah melakukan serangkaian penelitian di Wamena, Kabupaten Jayawijaya sejak tahun 2004-2008 dengan tema Resolusi Konflik, Identifikasi Akar Penyebab Tata Pemerintahan yang Lemah dan Upaya Memberdayakan Kelompok Masyarakat Sipil dan Menegakkan Tata Pemerintahan yang Baik. Penelitian-penelitian tersebut telah dibiayai oleh The European Commission, Australia Indonesia Governance Research Partnership (AIGRP) dan United Nations Democracy Fund (UNDEF).

<sup>6</sup> Blair A. King, 'Peace in Papua: Widening a Window of Opportunity', CSR No 14, March. *Council on Foreign Relations* (2006).



*levels in Papua is generally quite poor in quality and downright awful*'. Dengan tata pemerintahan yang lemah, tidak saja mendukung terwujudnya kemajuan masyarakat dari aspek sosial ekonomi, tetapi juga menandakan kelemahan dari tata pemerintahan tersebut untuk menangani berbagai dimensi konflik di masyarakat. Selain itu, dengan tata pemerintahan yang lemah juga menunjukkan kegagalan suatu tata pemerintahan untuk membangun representasi masyarakat dalam proses formulasi dan implementasi kebijakan.

Sejalan dengan permasalahan di atas, akar penyebab tata pemerintahan yang lemah biasanya secara simplifikasi hanya dianalisis sebagai masalah rendahnya kapasitas manajerial pemerintahan sehingga cara untuk mengatasinya cukup dengan mengintrodusir program-program pembangunan kapasitas. Hanya saja, melihat kompleksitas permasalahan di Papua ada variabel-variabel lain 'yang bermain' yang mempengaruhi suatu bentuk tata pemerintahan.

Variabel-variabel ini cenderung kurang diperhatikan, misalnya variabel kultural sehingga tidak diragukan lagi dimensi kultural di Papua sangat kental. Ironisnya, aspek kultur ini cenderung secara sempit diartikan terbatas pada suatu bentuk kesenian tradisional atau hiasan tradisional. Padahal secara antropologis, kultur adalah suatu nilai, norma, perilaku, pengetahuan, pengalaman, cara pandang (*world view*), *symbolic goods* dan suatu siklus kehidupan (*life cycle*).<sup>7</sup>

Pemahaman dan analisis yang mendalam terhadap pengaruh dari aspek kultural ini dengan maknanya yang dalam, dapat secara positif membantu proses identifikasi akar penyebab lemahnya tata pemerintahan di Papua, karena selama ini, aspek kultural cenderung dimaknai dengan sempit dan bahkan diabaikan dalam proses formulasi dan implementasi kebijakan. Dalam situasi demikian, secara otomatis sistem budaya dan sistem sosial masyarakat setempat tidak menjadi perhatian utama para pembuat kebijakan. Tanpa memahami aspek kultural ataupun *world view* dari masyarakat setempat, kebijakan-kebijakan yang diimplementasikan cenderung menjadi tidak efektif.

Dengan demikian bila aspek kultural menjadi isu penting di Papua dan terkait dengan masalah lemahnya tata pemerintahan, ada tiga makna yang berkembang. *Pertama*, aspek kultural sangat kuat berpengaruh, terutama di daerah-daerah yang terisolasi seperti di Kabupaten Jayawijaya. *Kedua*, aspek kultural cenderung diabaikan dalam proses formulasi dan implementasi kebijakan. *Ketiga*, aspek kultural seperti 'dituding' menjadi penyebab dari tata pemerintahan yang lemah. Makna yang ketiga, dimana aspek kultural dilihat sebagai penyebab segala 'ketidak-beresan' di Papua ini tidak sepenuhnya benar

<sup>7</sup> Chris Barker. *Cultural Studies; Theory and Practice*. London: Sage Publications (2001).



sehingga kurangnya tepat untuk menilai kultur dan tradisionalisme adalah negatif karena wacana tentang aspek budaya erat kaitannya dengan relativisme. Relativisme adalah kepercayaan bahwa tidak ada nilai atau alat ukur tunggal untuk semua budaya. Dengan demikian semua kebiasaan, kepercayaan dan perilaku harus dinilai secara relatif sesuai dengan konteks kultural, dimana budaya itu muncul<sup>8</sup>

Untuk kasus di Papua ini, kultur dan tradisionalisme adalah *dependent variable*. Ada kondisi-kondisi tertentu yang membuat kultur dan tradisionalisme termanifestasi atau 'terpakai' sehingga berdampak negatif. Elemen-elemen budaya hanya menjadi pemicu, misalnya dalam konteks primordialisme dan etnosentrisme. Fakta kerentanan demokrasi, tidak berfungsinya hukum positif dalam menegakkan keadilan, dan lemahnya peran negara (*soft-state*), berkontribusi terhadap mendominasinya aspek kultural secara negatif. Secara garis besar, bila aspek kultural menjadi isu utama, upaya untuk mengidentifikasi akar penyebab tata pemerintahan yang lemah dan sekaligus sebagai suatu upaya untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik di Papua merupakan suatu 'proyek sosial' yang besar. Upaya ini juga sarat dengan empat macam tantangan.<sup>9</sup>

*Pertama*, praktek *governance* memiliki dimensi yang luas sehingga terdapat banyak aspek yang perlu diintervensi untuk dapat mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Seperti yang sudah disinggung sebelumnya, aspek kultural (misalnya nilai-nilai kesukuan, primordialisme) sangat kental ('*embedded*') menjiwai perilaku para aparat pemerintahan 'moderen' di Papua dan cenderung tidak mendukung terwujudnya tata pemerintahan yang baik. *Kedua*, belum banyak tersedia informasi mengenai aspek strategis yang perlu memperoleh prioritas untuk dijadikan *entry-point* dalam memperbaiki kinerja tata pemerintahan. *Ketiga*, komitmen dan kepedulian dari berbagai *stakeholders* mengenai reformasi *governance* berbeda-beda dan pada umumnya masih rendah. Hal ini salah satunya berkaitan dengan rendahnya 'niat politik' untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan sekaligus terbentur pada kondisi lemahnya kondisi sumber daya manusia. Kondisi lemahnya sumber daya manusia merupakan ciri khas di Papua ini. *Keempat*, adanya pemahaman yang lemah di masyarakat mengenai aspek-aspek atau prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dari aspek konseptual.

<sup>8</sup> L.L. Langness. *The Study of Culture*. Los Angeles: Chandler and Sharp Publishers, Inc. (1980).

<sup>9</sup> Lihat juga Agus Dwiyanto (ed). *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press (2006).



## WAMENA DAN PANDANGAN 'ETIC' TENTANG TATA PEMERINTAHAN YANG LEMAH

Kota Wamena sebagai ibukota Kabupaten Jayawijaya terletak di tengah sebuah cekungan dengan dikelilingi pegunungan di lembah Baliem. Pada tahun 2006 penduduk kota Wamena berjumlah 33,463 jiwa (BPS Jayawijaya, 2006). Suku-suku yang dominan adalah Lani, Hubia, Enduga, Yali yang dilihat sebagai 'suku' asli dari daerah tersebut. Sedangkan yang dilihat sebagai pendatang adalah suku-suku yang berasal dari Biak, Sorong, Bugis, Jawa, Makassar, China, Batak, Menado dan Ambon. Segregasi etnis ini jelas nampak nyata. Suku di Jayawijaya pun terbagi menjadi suku dari lembah dan pegunungan. Dengan demikian, klasifikasi kesukuan di Wamena adalah yang berasal dari lembah, pegunungan, daerah pantai dan ditambah dengan etnis dari luar Papua atau pendatang. Potensi atau tingkat konflik antar suku dan etnis tersebut sangatlah tinggi. Pemicu utama konflik adalah karena disparitas ekonomi.

Secara antropologis dan berkaitan dengan permasalahan tata pemerintahan di Wamena, ada beberapa perspektif *self-conscious* dari luar (*etic*) mengapa Wamena dipilih sebagai studi kasus. Dari aspek sosial-politik, kabupaten Jayawijaya dengan 39 kecamatan atau distrik dikategorikan sebagai daerah yang rawan atau 'hot-spot' nomer 1 di Papua. Sebagai akibatnya, terdapat konsentrasi aparat keamanan di daerah tersebut sebagai akibat stigmatisasi bermukimnya anggota Organisasi Papua Merdeka (OPM) di daerah tersebut.

Wamena juga telah mengalami beberapa macam gejolak sosial yang memakan korban jiwa, seperti kasus Wamena berdarah Oktober 2000 dan peristiwa pembobolan gudang senjata pada bulan April 2003. Dua kasus terbaru di tahun 2008 adalah isu peracunan makanan dan rokok yang berimplikasi pada kerusakan beberapa kios milik pendatang serta tertembak sampai tewasnya seorang penduduk sipil pada waktu peringatan *International Day of the World's Indigenous People* pada bulan Agustus 2008. Sampai saat ini belum diketahui siapa yang menembak penduduk sipil tersebut meskipun otopsi telah dilakukan. Kedua kejadian yang terakhir disinyalir sebagai upaya untuk membuat kekacauan di Wamena menjelang pilkada Bupati.

Dari aspek kultur-politik, dimensi primordialisme dan 'pengaruh' kepemimpinan tradisional dalam tataran pemerintahan modern menjiwai dinamika politik lokal di kabupaten tersebut yang rentan dengan konflik. Masyarakat tersegregasi berdasarkan atribut agama, kesukuan, etnis dan kepentingan, baik dalam aspek ekonomi maupun politik.



Dari aspek ekonomi, kabupaten Jayawijaya dikategorikan sebagai daerah yang terbelakang dan terisolasi. Pada tahun 2002 penduduk Kabupaten tersebut berjumlah 430.873 (BPS, 2003). Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten Jayawijaya pada tahun 2003 hanya sebesar 47,0 dan indeks kemiskinan di Kabupaten Jayawijaya pada tahun 2002 sebesar 51,2. Hal ini diperkuat dengan data bahwa jumlah rumah tangga di Kabupaten Jayawijaya sebesar 90.680 dengan persentase rumah tangga miskin sebesar 96,28 persen<sup>10</sup>.

Terbatasnya sarana darat untuk mendistribusikan bahan-bahan kebutuhan pokok telah mengakibatkan melambungnya harga-harga kebutuhan pokok tersebut karena distribusi hanya dapat dilakukan melalui udara. Kondisi tersebut dirasakan sangat berat, terutama bagi masyarakat lokal. Harga bensin tanpa subsidi per-literanya Rp. 30.000 (Oktober 2008) dan harga air mineral satu liter adalah Rp. 18.000 (di Jakarta Rp. 3.000). Tingkat pengangguran juga tinggi. Bagi yang bekerja, masyarakat lokal hanya terlibat di aktivitas-aktivitas yang marginal, seperti tukang becak dan buruh bangunan. Ketimpangan ekonomi juga nampak nyata antara pendatang dengan masyarakat lokal. Masyarakat pendatang berdagang di kios yang permanen sedangkan, masyarakat lokal berjualan di emperan toko atau pinggir jalan dengan bahan dagangan yang sederhana.<sup>11</sup> Dengan kata lain, telah terjadi marginalisasi ekonomi masyarakat lokal sehingga menghasilkan potensi konflik yang tinggi dengan pendatang karena aspek kecemburuan.

Aspek pelayanan publik di Kabupaten Jayawijaya, khususnya di Wamena sangat memprihatinkan. Pemerintahan Daerah setempat berhutang miliaran rupiah kepada PLN sehingga asupan listrik kurang lancar. Sampah berserakan disepanjang jalan karena tiadanya dana untuk membayar petugas kebersihan. Fasilitas kesehatan kekurangan obat-obatan dan dokter. Di kota Wamena hanya tersedia 1 dokter penyakit dalam, 9 dokter umum, 2 dokter gigi dan 2 perawat gigi. Di kota Wamena hanya tersedia satu rumah sakit daerah dengan jumlah tempat tidur sebanyak 63. Di kota tersebut juga hanya tersedia 1 puskesmas, 2 puskesmas pembantu dan 1 balai pengobatan. Kasus HIV/Aids juga merajalela. Penyakit-penyakit yang menonjol di Kabupaten Jayawijaya selama 2006 antara lain: infeksi saluran pernafasan atas (jumlah penderita 77,275 orang); mostoid/penyakit telinga (76,919); pneumonia berat (76,805); anemia (76,336); dan disentri amuba (76,165).<sup>12</sup>

<sup>10</sup> BPS Papua 2004.

<sup>11</sup> Beberapa informan mengatakan ada perilaku diskriminatif yang dialami pedagang lokal. Meskipun membayar 'uang pajak' dalam jumlah yang sama, tetapi dari aspek tempat berjualan, pedagang lokal ditempatkan di pinggir jalan atau di emperan toko. Fasilitas kredit usaha juga sulit di akses pedagang lokal.

<sup>12</sup> BPS Kabupaten Jayawijaya 2006.



Pelayanan pendidikan juga menghadapi hambatan dari aspek infrastruktur sekolah, buku dan guru. Rasio antara jumlah murid dan guru menunjukkan data yang beragam di Wamena.<sup>13</sup> Untuk tingkat Sekolah Dasar, pada tahun 2006 terdapat 4815 murid dengan jumlah guru sebesar 287 sehingga rasionya adalah 16,78. Rasio yang ideal adalah 1: 20. Rasio guru-murid ditingkat Sekolah Dasar ini dianggap baik tetapi dapat pula diargumentasikan bahwa banyak murid usia sekolah yang tidak bersekolah atau *drop-out* sehingga banyak sekolah yang justru kekurangan murid.

Sedangkan rasio untuk tingkat Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama adalah 28,01 dengan 3,978 murid dan 142 guru. Rasio ini sedikit kurang ideal. Untuk Tingkat Sekolah Lanjutan Atas, rasionya adalah 33,33 dengan jumlah murid 2,866 dan guru sebanyak 86. Rasio ini kembali kurang ideal. Untuk mencapai kualitas pendidikan yang baik memang diperlukan hubungan yang intensif antara guru dan murid, dan hal ini sulit dicapai bila rasio antara guru dan murid kurang ideal. Masalah pendidikan di kabupaten di Jayawijaya ini memang memprihatinkan. Misalnya saja dari 39 kecamatan di Kabupaten Jayawijaya, hanya 5 kecamatan yang memiliki fasilitas Sekolah Menengah Umum. Untuk tingkat Sekolah Menengah Pertama, hanya 18 kecamatan yang memiliki fasilitas tersebut. Gambaran untuk Sekolah Dasar lebih baik dengan terdapatnya fasilitas tersebut di 35 kecamatan.

Selain itu, di Wamena kondisi infrastruktur juga sangat minim. Jalan-jalan dan jembatan rusak serta ada pembangunan mal yang terhenti karena kasus korupsi. Belum ditegakkan hukum juga memperparah kondisi di daerah tersebut. Masalah Otonomi Khusus juga mendapat sorotan yang tajam di tengah masyarakat. Dana yang begitu besar tidak dirasakan masyarakat. Masyarakat menilai dana Otsus hanya dinikmati oleh elite-elite tertentu.

Dari kompleksitas permasalahan di atas, bisa diidentifikasi bahwa kabupaten Jayawijaya mengalami suatu 'krisis' dalam perwujudan tata pemerintahan yang baik. Artinya, roda pembangunan tidak berjalan sehingga menelantarkan aspek pelayanan publik dan keadilan baik secara ekonomi maupun politik. Pimpinan daerah juga tidak dapat dijadikan panutan masyarakat karena maraknya KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) dan terkonsentrasinya mereka dalam dinamika politik lokal untuk mengamankan posisi mereka sendiri dengan mengabaikan kepentingan masyarakat yang mayoritas masih terjerat kemiskinan. Secara garis besar, pemerintah berjalan tanpa kontrol, tanpa ada aturan, dan tanpa ada konsensus dan sinergi

---

<sup>13</sup> BPS Kabupaten Jayawijaya 2006.



dengan pelaku-pelaku yang lain untuk memprioritaskan kesejahteraan dan keadilan di masyarakat serta memperbaiki situasi yang tidak kondusif.

Kompleksitas permasalahan di Wamena, terutama yang menyangkut buruknya aspek pelayanan publik antara lain disebabkan oleh rendahnya tingkat pendidikan aparat pemerintahan dan birokrasi, lemahnya penegakan hukum dan kentatnya aspek kultural yang berimbas pada kuatnya pengaruh kepemimpinan kesukuan dalam pemerintahan modern. Manifestasi dari kondisi tersebut dapat dilihat dalam kasus politik etnosentrisme dan kelumpuhan demokrasi yang terjadi di Wamena. Selain itu, krisis tata pemerintahan dapat dilihat juga dari kasus Pilkada dan demokrasi lokal di Wamena.

## PENDIDIKAN DAN LEMAHNYA KAPASITAS SERTA SUMBER DAYA MANUSIA

Pendidikan penting untuk membentuk kualitas manusia atau pemimpin yang cakap. Dengan kata lain, kapasitas dan sumber daya manusia yang cakap hanya bisa tercipta kalau didukung oleh fasilitas pendidikan yang memadai. Ironisnya, kondisi minimnya infrastruktur maupun rendahnya kualitas pendidikan masih banyak di jumpai di Papua secara umum dan Wamena, Kabupaten Jayawijaya secara khusus. Infrastruktur pendidikan tidak mampu mencerdaskan rakyat Papua karena hanya sekitar 40 persen rakyat Papua yang mengenyam pendidikan, tetapi bila ditinjau pada level pendidikan dasar angka yang didapat lebih memprihatinkan lagi. Menurut laporan dari UNDP, Bappenas dan Pemerintahan Provinsi Papua, tingkat partisipasi penduduk yang belum mengenyam pendidikan dasar sangat tinggi atau sebesar 80 persen<sup>14</sup>.

Data pendukung dari Survei yang dilakukan oleh PSKK UGM dalam Governance Assesment Survey (GAS) pada tahun 2006<sup>15</sup> memperlihatkan tingkat aksesibilitas warga miskin di Papua terhadap pelayanan publik sangat rendah. Dalam bidang pendidikan, 54,44 persen responden mengatakan akses masyarakat miskin ke bidang ini "rendah", sedangkan 20,00 persen mengatakan "tinggi". Permasalahan pendidikan di Papua antara lain, menyangkut minimnya infrastruktur (gedung, buku-buku), minimnya guru yang berkualitas dan minimnya guru yang berdedikasi karena sering dijumpai absensi guru yang sangat tinggi frekuensinya.

<sup>14</sup> UNDP, Bappenas, Pemerintah Provinsi Papua, Sintese Kapasitas Pembangunan Papua (2006).

<sup>15</sup> Agus Dwiyanto, et. al. Kinerja Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia (Governance Assesment Survei 2006). Yogyakarta: PSKK (2007).



Untuk daerah yang terisolasi seperti di Wamena, pendidikan penting fungsinya untuk mempersiapkan masyarakat untuk menghadapi perubahan akibat pengaruh modernisasi dan globalisasi guna menghindari terjadinya "*culture shock, culture distortion* maupun *culture contamination*" yang berpotensi membawa dampak yang negatif di masyarakat. Dengan kata lain, pendidikan adalah bekal untuk mempersiapkan masyarakat untuk menghadapi perubahan. Dengan kemajuan teknologi, misalnya melalui '*media exposure*' dengan sarana TV dan Koran, masyarakat yang terisolasi rentan terekspos pengaruh-pengaruh dari luar. Tanpa bekal ataupun fondasi yang cukup, pengaruh-pengaruh tersebut dapat diinterpretasikan maupun di persepsikan secara salah sehingga berdampak negatif.

Misalnya, dari hasil penelitian dijumpai suatu opini dari seorang informan yang melihat korupsi sebagai bentuk '*common practice*' yang tidak perlu untuk dipermasalahkan. Melalui media, informan tersebut melihat banyak kasus korupsi besar yang tidak tersentuh hukum sehingga informan tersebut membuat argumentasi sendiri bahwa apa yang dia lakukan adalah 'korupsi kecil' sehingga tidak perlu untuk diperkarakan. Jadi, tanpa bekal pendidikan yang cukup sebagai salah satu fondasi penting untuk memahami realitas sosial, ekonomi dan politik, maka salah persepsi atau pemahaman mudah terjadi.

Selain untuk menghindari salah persepsi terhadap realitas sosial, pendidikan dapat menunjang seseorang untuk bersikap realistis terhadap kondisinya maupun sebagai penunjang untuk melakukan mobilitas vertikal terhadap status sosial ekonominya. Banyak dijumpai di Wamena, 'kepala suku' yang hidupnya menggelandang di kota. Di desa mereka telah sedikit banyak mulai kehilangan pengaruh karena anak-anak mereka juga telah merantau. Faktor pendorong lainnya untuk ke kota adalah tingkat kemiskinan yang dialaminya di desa. Kota dilihat sebagai surga dunia yang menjanjikan. Sesampainya di kota, para kepala suku tersebut semakin teralienasi. Banyak diantara mereka yang tidak dapat berbahasa Indonesia dan tidak dapat membaca dan menulis. Mereka kalah bersaing untuk dapat mencari pekerjaan. Harapan akan kota yang menjanjikan hanya realitas yang semu sehingga mereka pun frustrasi dan menjadi pengemis di kota.

Untuk kalangan pejabat maupun pemimpin, pentingnya pendidikan (dari jenjang dasar ke pendidikan tinggi) dan didukung oleh bentuk pelatihan yang lain, tidak bisa ditawar lagi. Pendidikan adalah dasar utama untuk memahami *rule of the game* dan aspek manajerial pemerintahan. Pendidikan juga dapat menjadi filter untuk menangkal pengaruh dari nilai-nilai tradisional yang kurang mendukung terciptanya tata pemerintahan yang



baik. Dengan kata lain, pendidikan berfungsi sebagai penangkal maupun menetralkan benturan antara nilai-nilai tradisional dan modern terutama dalam aspek manajerial pemerintahan.

Ironisnya dari data empiris yang ada, korelasi antara fungsi pendidikan dengan kemampuan pejabat atau pemimpin untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik sangat lemah. Banyak pemimpin-pemimpin di Wamena meski telah mengenyam pendidikan tinggi tidak secara positif dapat mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Pendidikan dengan segala bentuk gelarnya hanya dipakai sebagai syarat administrasi untuk menduduki jabatan ataupun posisi tertentu. Kualitas menjadi hal yang sekunder, sementara yang paling penting adalah lulus.<sup>16</sup> Fakta menunjukkan bahwa mayoritas aparatur pemerintahan di Kabupaten Jayawijaya berpendidikan SMA. Misalnya, di tahun 2007, 2,013 aparat pemerintahan di Kabupaten tersebut berpendidikan SMA, 692 diploma, 631 Sarjana strata satu, dan 14 Sarjana strata dua.<sup>17</sup>

Dalam konteks fungsi pendidikan sebagai sarana untuk mengatasi krisis tata pemerintahan dengan demikian adalah *dependent variable*. Agar pendidikan dapat berfungsi maksimal untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik sangat tergantung dari 'context', komitmen personal dari pemimpin tersebut maupun variabel-variabel yang lain. Walaupun seorang pemimpin secara ilmu pandai, tetapi tanpa komitmen yang tinggi untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, maka segala upaya akan menjadi sia-sia.

Dengan demikian ada tiga persoalan mendasar yang berkaitan dengan aspek pendidikan dan lemahnya kapasitas sumber daya manusia di Wamena. *Pertama*, sebagian besar orang yang duduk di pemerintahan hanya berpendidikan setingkat SMA; *kedua*, rendahnya tingkat ekonomi masyarakat serta minimnya infrastruktur pendidikan menyebabkan rendahnya tingkat pendidikan di masyarakat; dan *ketiga*, tingginya pendidikan tidak menjamin komitmen seseorang untuk menerapkan tata pemerintahan yang baik. Oleh karena itu, aksesibilitas maupun kualitas pendidikan di Wamena tetap harus ditingkatkan.

<sup>16</sup> Dengan demikian secara umum perlu untuk dipertanyakan sebenarnya bagaimana 'kualitas' pendidikan di Papua. Apakah tingkat kelulusan hanya untuk mengejar target yang diterapkan pusat? Apakah mereka lulus karena belas kasihan dan bukan karena kemampuan? Hal ini tentu saja akan mempengaruhi kualitas dari anak didik.

<sup>17</sup> Bahasan mengenai tingkat pendidikan aparatur di Kabupaten Jayawijaya, lihat tulisan Dyah Mutiarin, 'Transformasi Good Governance dalam Perspektif Lokal di Kabupaten Jayawijaya, Provinsi Papua' dalam jurnal Analisis edisi ini.



## LEMAHNYA PENEGAKAN HUKUM

Penegakkan hukum masih menjadi masalah yang mendasar di Papua, termasuk di Wamena. Kelemahan yang utama adalah tidak mempunya hukum positif diterapkan dalam kehidupan keseharian karena 'kalah bersaing' dengan penerapan hukum lokal atau hukum adat. Hal ini nampak dalam kasus-kasus pertanahan, kasus pidana, kasus korupsi, kasus konflik ataupun kecelakaan. Para penegak hukum cenderung tidak berdaya untuk memperbaiki kondisi ini.

Para pelanggar hukum jarang diproses sampai pengadilan. Dalam beberapa kasus, pembebasan pelanggar hukum dilakukan setelah ada lobi-lobi dari masyarakat adat yang lebih memilih hukum adat daripada hukum positif. Penyelesaian konflik juga lebih sering dilakukan dengan hukum adat. Ada alasan yang menarik dibalik kondisi ini. Apabila diproses menurut hukum positif, maka hukuman menjadi tanggung jawab individu pelaku dan pelaku harus dipenjara. Bila kasus tersebut diselesaikan secara hukum adat, kesalahan individu menjadi kesalahan kolektif sehingga denda yang menyertai pelanggaran tersebut akan ditanggung secara bersama.<sup>18</sup>

Selain alasan 'beban tanggungan', dipilihnya hukum adat daripada hukum positif dalam kasus penyelesaian konflik atau dalam penanganan pelanggaran di Papua terkait dengan kemiskinan. Penerapan hukum adat dianggap dapat memberi keuntungan bagi kedua-belah pihak, baik pelaku maupun korban. Jika diproses melalui hukum positif maka pelaku dihukum penjara, sementara masyarakat tidak mendapat ganti rugi. Bila diselesaikan dengan hukum adat maka masyarakat akan menerima ganti rugi berupa materi, seperti babi dan uang. Dengan demikian, sanksi dari hukum adat dianggap lebih ringan dari hukum positif.<sup>19</sup>

Dampak negatif dari diterapkannya hukum adat ada dua. *Pertama*, hukuman dari hukum adat tidak menimbulkan efek jera bagi pelakunya sehingga pelaku tidak merasa takut untuk mengulangi pelanggaran. Banyak kasus di Wamena memperlihatkan bahwa kesalahan-kesalahan yang dilakukan pejabat dapat diselesaikan secara materi alias dengan cara 'dibayar' apabila pejabat tersebut dituntut oleh masyarakat. Fenomena 'membayar' ini adalah bagian dari proses 'pembelian' hukum.

<sup>18</sup> Agus Dwiyanto, et. al. Kinerja Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia (Governance Assessment Survei 2006). Yogyakarta: PSKK (2007).

<sup>19</sup> Agus Dwiyanto, et. al. Kinerja Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia (Governance Assessment Survei 2006). Yogyakarta: PSKK (2007)



Yang menjadi masalah lain, uang yang dipakai untuk 'membayar' pelanggaran ini berasal dari uang negara, dimana tidak ada aturan yang ditaati dalam proses pengeluarannya. Selain itu, para pejabat ataupun masyarakat lokal sepertinya lebih takut dampak dari hukum adat dibandingkan hukum positif. Misalnya, seorang pejabat melihat kerabatnya hidup dalam kemiskinan. Pejabat tersebut mempunyai sumber daya secara ekonomi untuk menolongnya karena akses dia ke uang negara. Secara hukum positif, pejabat tersebut salah karena dia 'mencuri' uang negara untuk menolong kerabat tersebut, tetapi bila dia tidak menolong maka dia akan mendapat karma yang turun temurun dapat menimpa generasinya. Hal ini lebih ditakutkan oleh mereka. Karma adalah implikasi dari tidak ditaatinya nilai-nilai kultural tertentu, misalnya nilai untuk saling menolong. Karma juga dapat dianggap bagian dari hukum adat. Sedangkan kedua, pilihan menggunakan hukum adat menjadi disinsentif bagi upaya untuk menegakkan hukum positif di Papua ini.<sup>20</sup>

Di Wamena, penyelesaian pelanggaran lebih didominasi oleh hukum adat. Hal ini yang menyebabkan banyak pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh pejabat atau pemimpin daerah lolos dari jerat hukum positif. Kasus berhasilnya hukum positif untuk menjerat pimpinan yang bersalah hanya nampak dalam kasus mantan Bupati Jayawijaya David Hubi yang didakwa telah melakukan korupsi. Sebelum hukum positif dijertakan kepada Hubi, disinyalir telah ada upaya dari Hubi untuk menghentikan tuntutan terhadapnya melalui "cara" hukum adat. Hubi dan pendukungnya telah melakukan manuver-manuver politik sampai Jakarta supaya bebas dari jerat hukum. Hal ini telah gagal karena menurut responden disinyalir ada 'kepentingan' dari pusat maupun provinsi untuk tetap menjebloskan Hubi ke dalam penjara. Hubi akhirnya dijejloskan ke dalam penjara untuk beberapa tahun.

Singkat kata, lemahnya penegakan hukum yang menyebabkan krisis tata pemerintahan disebabkan oleh dua hal. *Pertama*, dominannya pengaruh dari hukum adat. *Kedua*, masih lemahnya pemahaman masyarakat setempat akan hukum positif. Kentalnya aspek kultural di Wamena ini merupakan tantangan tersendiri dalam upaya penegakkan hukum demi mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

## KEPEMIMPINAN KESUKUAN YANG MELUMPUHKAN

Dengan diundangkannya Otonomi Khusus di wilayah Papua pada umumnya dan di kabupaten Jayawijaya, khususnya, fenomena "putra

---

<sup>20</sup> *ibid.*



daerah" makin menggema. Konsep "putra daerah" di sini lebih lekat dengan nuansa etnis. Dalam konteks Wamena putra daerah, diartikan sebagai penduduk asli atau suku yang berada di lembah Baliem dan pegunungan yang menduduki jabatan penting di birokrasi pemerintahan lokal. Fenomena putra daerah terkait erat dengan aspek kepemimpinan atau disebut dengan *Kain*.<sup>21</sup> Pada masa sebelum Otsus hampir seluruh Kepala Dinas dipegang oleh pendatang. Kini, hampir seluruh Kepala Dinas dipegang oleh Putra Daerah.

Untuk memahami bagaimana kepemimpinan kesukuan ini berpengaruh secara negatif dalam tata pemerintahan saat ini, perlu dilihat dari aspek historisnya. Sebelum era modernisasi, Wamena dan daerah sekitarnya diibaratkan sebagai suatu 'medan ataupun arena' dimana terjadi interaksi intensif antar dan inter suku-suku yang inendiami daerah tersebut. Budaya konflik menjadi ciri khas daerah pegunungan dan lembah. Konflik dipicu oleh berbagai masalah, seperti perebutan wanita, pemerkosaan, pencurian babi, perampasan tanah, penghinaan harga diri dan lain sebagainya. Karena adanya konflik ini, segregasi suku lebih nampak nyata. Dendam dan balas dendam menjadi ciri khas perseteruan antar etnik. Penciptaan *ingroup-outgroup*, '*the others*', siapa kawan dan siapa musuh menjadi dikotomi yang menonjol, disamping aspek primordialisme juga menjadi pengikat relasi kesukuan.

Dalam 'medan atau arena ini', fungsi seorang pemimpin sangatlah penting. Pemimpin adalah kepala suku yang melindungi rakyat atau sukunya. Pemimpin adalah orang yang memimpin dalam perang. Pemimpin adalah orang yang memenuhi kebutuhan rakyatnya. Syarat keberhasilan secara ekonomi dipakai sebagai syarat mutlak seorang pemimpin. Seorang pemimpin harus dermawan (*awut hano*) dan bermurah hati; ramah (*owas liok sek*); berpenampilan meyakinkan (*owake hano*); pembicara yang baik (*ane hano*); pemberani (*ayuk lek*); pandai dan peka.<sup>22</sup>

Nilai-nilai baik seorang pemimpin juga dikenal di lembah Baliem dan pegunungan ini, yaitu nilai kebersamaan (kekeluargaan, kekerabatan, partisipasi, solidaritas, gotong royong, resiprositas, kekuatan, persaudaraan,

<sup>21</sup> *Kain* juga berarti berwibawa, terhormat, disegani, kaya, berpengaruh, cakap dan pandai, terampil, memiliki hubungan dengan alam supranatural, orang yang diteguhkan karena prestasi hasil perjuangannya dalam memimpin aktivitas warganya. Lihat Stefanus Ngadimin, 'Sistem Kepemimpinan Tradisional Suku Balim Sebagai Penunjang Pembangunan Daerah Jayawijaya', dalam Astrid Susanto (ed.), *Kebudayaan Jayawijaya Dalam Pembangunan Bangsa*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan (1994).

<sup>22</sup> Stefanus Ngadimin, 'Sistem Kepemimpinan Tradisional Suku Balim Sebagai Penunjang Pembangunan Daerah Jayawijaya', dalam Astrid Susanto (ed.), *Kebudayaan Jayawijaya Dalam Pembangunan Bangsa*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan (1994).



prinsip kerja, keterbukaan siapa); nilai relasi (antara manusia dengan manusia, manusia dengan penciptanya, manusia dengan unsur-unsur kosmis dan manusia dengan makhluk halus); nilai musyawarah (orang tahu siapa duduk dimana dan berbuat/berkata apa; semua harus dibicarakan); nilai perhatian dan pelayanan; dan nilai kerja (upaya meringankan beban hidup sesama; upaya saling menyokong).<sup>23</sup>

Selain nilai-nilai seorang pemimpin di atas, di daerah Jayawijaya, sistem atau konsepsi kepemimpinan yang dikenal adalah Big Man. Ciri-ciri dari sistem kepemimpinan Big Man ini adalah sebagai berikut:<sup>24</sup>

- Kedudukan pemimpin diperoleh karena pencapaian dan bukan karena keturunan.
- Sumber kekuasaan terletak pada kemampuan individual mengalokasi dan mendistribusikan kekayaan (material); kemampuan berdiplomasi, berpidato, keberanian memimpin perang, memiliki fisik tubuh yang berukuran besar dibandingkan dengan anggota-anggota lain dalam masyarakatnya dan memiliki sifat bermurah hati.
- Pelaksanaan kekuasaan dijalankan oleh hanya satu orang saja, yaitu pemimpin itu sendiri. Jadi bersifat tunggal atau autonomous.
- Prinsip birokrasi tidak tumbuh pada sistem Big Man
- Kedudukan Big Man sangat terbuka untuk siapa saja (implikasinya adalah ketidakstabilan sistem yang didasarkan pada prinsip pencapaian).
- Dua arena yang dipakai untuk merebut kedudukan Big Man: Hubungan internal dan hubungan eksternal.
- Antara pemimpin dengan pengikutnya terbentuk relasi resiprositas, asimetris dan patron klien.
- Agar pengikut setia, Big Man harus menunjukkan kualitas dan kecakapannya.
- Big Man sering disebut juga sebagai seorang wiraswasta karena ia dapat mengakumulasi sumber-sumber daya tertentu dan memanipulasi orang-orang untuk mencapai tujuannya (kekayaan, kedudukan, prestise).

<sup>23</sup> Nico Aso-lokobal, Herman Peters OFM. dan Frans Lieshout OFM, ' Nilai-nilai Hidup Baik dalam Penghayatan Manusia Balim', dalam Astrid Susanto (ed.), *Kebudayaan Jayawijaya Dalam Pembangunan Bangsa*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan (1994).

<sup>24</sup> Johszua Robert Mansoben. *Sistem Politik Tradisional di Irian Jaya*. Jakarta: LIPI-RUL (1995).

- Interaksi antara sesama Big Man sama dengan interaksi antara para pengusaha, sebab sering terjadi tawar menawar antara mereka dan bahkan mereka sengaja untuk saling mengalahkan atau menghancurkan modal pihak lawannya. Interaksi tersebut menentukan struktur dari *political field* atau para pemeran yang terlibat langsung dalam proses politik.

Dengan dibentuknya struktur administrasi pemerintahan yang modern, maka para kepala suku berlomba-lomba untuk menduduki jabatan strategis ini. Jabatan adalah kekuasaan dan akses ke materi. Sudah barang tentu dengan kapasitas pendidikan dan pengalaman formal yang terbatas, gaya kepemimpinan orang tersebut dalam struktur moderen ini menjadi "kacau". Sistem nilai atau gaya kepemimpinan kesukuan yang justru menonjol tanpa mengindahkan sistem nilai atau aturan-aturan tata pemerintahan yang modern, seperti transparansi, akuntabilitas dan partisipasi. Dengan kata lain, sistem atau gaya kepemimpinan tradisional ini bersifat "*diametrical*" dengan sistem pemerintahan modern.

Seperti yang sudah disinggung di atas, dalam sistem Big Man, kekacauan tata pemerintahan antara lain disebabkan oleh pelaksanaan kekuasaan bersifat tunggal atau *autonomous*; tidak terdapatnya organisasi kerja dan pembagian tugas di antara para pembantu pemimpin; dan tidak dikenalnya prinsip birokrasi sehingga birokrasi menjadi tidak berfungsi. Dengan demikian, gaya kepemimpinan cenderung bersifat otoriter. Partisipasi bersifat 'terbatas' karena pelibatan orang seringkali didasarkan pada aspek primordial.

Tapi dalam perspektif yang lebih ekstrim, akibat manajemen kepala suku, pimpinan sama sekali tidak mau mendengar masukan dari anak buah atau bawahan. Sebagai implikasinya, kebijakan sangat bersifat *top-down* dan tidak partisipatif. Dalam keadaan sepereti ini, kebijakan dijalankan tanpa dukungan masyarakat. Kontrol sosial dari masyarakat pun tidak berjalan karena kebiasaan pimpinan untuk membagi-bagikan uang untuk 'membungkam' mereka. Masyarakat pun akhirnya menjadi pendukung 'kebijakan yang salah' sebab kalau tidak, sumber keuangan mereka akan hilang. Ditengah kondisi kemiskinan yang akut di daerah tersebut, uang adalah segala-galanya. Politik uang 'bergentayangan' sehingga kepentingan begitu mudah untuk diperjual belikan.

Nilai-nilai baik yang seharusnya mendasari seorang pemimpin malah mengalami penyempitan makna dan bahkan erosi. Nilai kebersamaan, partisipasi, solidaritas, gotong-royong, resiprositas, relasi antar manusia, nilai memberi perhatian dan pelayanan, dan nilai kerja semuanya bersifat



eksklusif. Artinya, pemimpin tersebut hanya mengimplementasikan nilai-nilai 'baik' tersebut terbatas pada komunitas (suku) berdasarkan atribut primordial. Masyarakat dari suku lain termarginalisasi, dan hal inilah yang mengabadikan dendam, balas dendam dan 'perang suku' dalam tatanan struktur pemerintahan yang modern. Dengan pengaruh sistem Big Man yang 'terbuka' maka selalu ada upaya dari suku lain untuk menggoyang kedudukan seorang pemimpin dari suku yang berkuasa sehingga mengakibatkan ketidakstabilan sistem pemerintahan.

Selain itu, kekayaan sering digunakan sebagai alat pengesahan dan untuk mempertahankan kekuasaan. Seperti yang sudah disinggung di atas, syarat keberhasilan ekonomi adalah syarat mutlak untuk seorang *Kain*. Seorang pemimpin akan dihargai dan dipandang oleh pengikutnya apabila dia kaya dan dermawan. Karena tuntutan tersebut maka sering dijumpai kasus penyalahgunaan kewenangan seorang pemimpin dalam aspek finansial. Misalnya, sering dijumpai dana APBD digunakan untuk kepentingan pribadi tanpa adanya pertanggung-jawaban. Sistem keuangan dijalankan atau dikelola secara tradisional dan uang dikeluarkan tanpa tanda-tangan dan kwitansi.

Lebih lanjut, dari data empiris yang dijumpai, ada kebiasaan untuk 'membayar' warga bila ada tuntutan atau ekspresi ketidak-puasan terhadap gaya kepemimpinan seseorang. Sumber dana untuk 'membayar' kasus tersebut sering berasal dari uang negara. Secara garis besar, waktu, tenaga, pikiran dan sumber daya hanya digunakan untuk mempertahankan kekuasaan sehingga mengabaikan tugas-tugas yang lain, seperti memberikan pelayanan publik. Disamping itu, ada ciri manipulatif dari gaya kepemimpinan seperti ini yang dipakai untuk mengakumulasi sumber-sumber daya tertentu dan memanipulasi orang-orang untuk mencapai tujuan pribadinya.

## POLITIK ETNOSENTRISME DAN KELUMPUHAN DEMOKRASI DI WAMENA

Bagian di atas telah menjelaskan kuatnya pengaruh kepemimpinan tradisional dalam struktur pemerintahan modern yang telah memacetkan aspek pelayanan publik dalam perwujudan tata pemerintahan yang baik di Wamena. Lembaga kepemimpinan pada masyarakat Wamena memiliki kriteria khusus bagi sosok pemimpin mereka<sup>25</sup>. Pemimpin yang kharismatik

<sup>25</sup> Stefanus Ngadimin, 'Sistem Kepemimpinan Tradisional Suku Balim Sebagai Penunjang Pembangunan Daerah Jayawijaya', dalam Astrid Susanto (ed.), *Kebudayaan Jayawijaya Dalam Pembangunan Bangsa*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan (1994).



dan berpengaruh adalah mereka yang memiliki kecakapan dalam berperang. Perang merupakan suatu kesempatan bagi setiap laki-laki untuk memperbesar pengaruh dan kharismanya itu. Apabila ia dapat menunjukkan keahlian dan keberaniannya dalam mengatur strategi atau membunuh musuh maka akan mendapat pengakuan dari masyarakat. Oleh karena itu pemimpin yang muncul bukan didasarkan pada faktor keturunan tetapi semua laki-laki dapat memiliki kesempatan untuk menjadi *Kain* atau Ketua Suku bagi komunitasnya apabila pada saat berperang memiliki prestasi yang hebat. Perang dalam konteks saat ini adalah 'medan' untuk menduduki suatu jabatan struktural dalam birokrasi yang modern.

Seperti yang sudah disebutkan di atas, dalam sistem birokrasi modern saat ini banyak *Kain* atau Ketua Suku, pemimpin tradisional yang kemudian duduk dalam kepemimpinan birokrasi modern dalam pemerintahan lokal, tetapi sebagian besar dari mereka sering berpolitik secara tradisional. Basis politik tradisional mereka sangat mempengaruhi gaya kepemimpinan para pemimpin lokal yang duduk dalam birokrasi modern. Akibat yang muncul adalah sering terjadinya ketidakefisienan birokrasi, nepotisme dan bahkan korupsi. Pada masa Orde Baru sistem kepemimpinan tradisional sering digunakan untuk memobilisasi dukungan terhadap program pembangunan. Sedang pada masa reformasi legitimasi politik tradisional sering digunakan untuk tujuan pribadi elite lokal.

Perjalanan demokrasi di tingkat lokal kabupaten Jayawijaya dengan menampilkan kembali kepemimpinan tradisional, pada satu sisi dapat meningkatkan legitimasi politik seorang elite, tetapi pada sisi lain dapat dipahami bahwa kembali ke tradisi dapat menjadi tragedi politik. Demokrasi dapat jalan pada jenjang mobilisasi massa tetapi menjadi kehilangan kekuatan kontrol politik rakyat ketika jalur-jalur legitimasi politik tradisional dikuasai oleh elite yang sedang berkuasa, bahkan yang sedang berseteru<sup>26</sup> (Perkasa, et.al, 2006; Nugroho, 2007).

Model Pilkada yang secara langsung dalam masyarakat yang heterogen, seperti di Kabupaten Jayawijaya membuka peluang terjadinya konflik lebih besar. Interaksi mereka yang terbatas merupakan salah satu faktor yang melemahkan tumbuhnya kesadaran budaya yang rivalistik dan toleran. Apalagi setiap kelompok suku yang tinggal di lembah Baliem itu relatif

<sup>26</sup> Vidhyandika D. Perkasa (et.al). Partisipasi, Kohesi Sosial, dan Resolusi Konflik: Pengalaman dari Wamena Papua. Yogyakarta: Kanisius (2006); Heru Nugroho. 'Otonomi Khusus, Pemekaran Wilayah dan Kelumpuhan Demokrasi: Praktek Politik Etnosentrisme di Wamena, Papua'. Makalah disampaikan dalam Seminar Internasional ke-8 dengan tema Dinamika Politik Lokal di Indonesia: Penataan Daerah dan Dinamikanya, diselenggarakan oleh PERCIK, Salatiga 17-19 Juli 2007.



mandiri dan tidak tunduk pada yang lain. Setiap suku memiliki kosmologi, yang memandang dirinya sebagai pusat dari semesta. Pelembagaan politik modern di wilayah ini yang berupa Pilkada secara langsung justru semakin menyuburkan praktek etnosentrisme.<sup>27</sup>

Bila mengkritisi fenomena etnosentrisme dalam peta politik lokal dan dampaknya dalam melemahkan kohesi sosial dan praktek demokratisasi di masyarakat Wamena, penting untuk dipahami komposisi suku yang tinggal di lembah Baliem (suku asli vis a vis pendatang) maupun dari aspek keagamaan. Dari aspek keagamaan, sebagian besar masyarakat Wamena memeluk agama Kristen Protestan dan Katolik. Saat ini terdapat 11 denominasi gereja yang ada di lembah Baliem. Biasanya, apabila terjadi konflik antar agama antara lain disebabkan perebutan umat atau istilahnya "perebutan domba". Sedangkan agama Islam sebagian besar dianut oleh para kaum pendatang yang sebagian besar tinggal di perkotaan dan mendominasi kegiatan ekonomi.

Komposisi kesukuan dan aspek keagamaan tersebut akan membawa pengaruh pada dinamika perkembangan politik di Wamena, khususnya yang menyertai pelaksanaan kebijakan Otonomi Khusus. Sementara itu, pelaksanaan Otonomi Khusus juga tampaknya semakin mempertajam sentimen dalam masyarakat, baik yang terkait dari aspek suku maupun agama. Persaingan elite lokal yang terjadi seiring dengan implementasi Otonomi Khusus dan dilembagakannya Pilkada secara langsung dapat menjadi potensi konflik terbuka di Wamena.

Ketika reformasi bergulir hingga tingkat lokal, di kabupaten Wamena seorang Bupatinya berasal dari kalangan sipil yang terpilih melalui sebuah parlemen lokal. Namun, ketika Bupati ini menjabat dalam dua kali periode, pembangunan justru semakin macet dan pelayanan publik semakin memburuk. Padahal pada di waktu pemerintahan dijabat oleh J.B. Wenas, yang berlatar belakang militer, kondisi pelayanan publik jauh lebih baik. Memburuknya pelayanan publik antara lain ditandai dengan kondisi rumah sakit yang kekurangan obat, perginya dokter-dokter dari Wamena, fasilitas rawat inap yang kekurangan tempat tidur, fasilitas dan dana pendidikan yang semakin menurun, menurunnya investasi dari luar, macetnya perdagangan dan fasilitas jalan yang semakin memburuk serta tingkat kemiskinan penduduk lokal yang makin parah.

---

<sup>27</sup> Kasus ini nampak ketika bupati David Hubi hendak ditahan Kejaksaan karena diduga melakukan praktek korupsi dana APBD 2003/2004 telah memicu terjadinya mobilisasi sentimen suku. Pengerahan masa dari pendukung Hubi marak di jalanan dengan menggunakan atribut-atribut tradisional seperti pakaian adat, panah dan simbol lainnya.



Sementara itu, ketika demokrasi berhembus di tingkat lokal pemerintahan sipil di Kabupaten Jayawijaya, para elite lokal gagal memanfaatkan momentum itu untuk menciptakan pemerintahan yang baik karena tidak terjadi konsolidasi politik di tingkat elite. Elite politik yang duduk di jajaran legislatif dan eksekutif justru saling berselisih dalam memperebutkan sumberdaya, yang berdampak pada macetnya roda birokrasi. Kondisi ini menyebabkan sistem pemerintahan jalan di tempat, terjadi *social distrust* dan harapan akan adanya *good governance* tidak terealisasikan. Rakyat tidak dapat berbuat banyak untuk melakukan kontrol sosial karena adanya ikatan adat yang menjadi legitimasi politik kedua elite lokal yang berseteru itu. Singkat kata, ketidakstabilan sistem pemerintahan terjadi akibat "kultur perang" antar dua pemimpin suku yang bermusuhan.

Kondisi itu diperparah dengan gaya kepemimpinan David Hubi sebagai Bupati pada waktu itu (2000-2005) dengan gaya kepemimpinan sebagai kepala suku. Dengan kata lain, Hubi menjalankan roda pemerintahan kabupaten Jayawijaya tidak seperti Bupati dalam pengertian birokrasi pemerintahan yang rasional, tetapi Bupati yang menjalankan roda pemerintahan yang cenderung dengan cara dan gaya kepala suku. Dalam konteks kekuasaan politik tradisional gaya kepemimpinan David Hubi dapat dipahami. Karena sikap dan sifat seorang kepala suku antara lain harus dermawan, ramah tamah, berpenampilan menyakinkan, pembicara yang baik, pemberani, jujur dan terbuka, serta pandai, peka dan daya ingatannya yang tajam. Nilai-nilai seperti ini memang bersifat luhur di satu sisi, akan tetapi pada sisi lain dapat menjadi perangkap bagi orang yang ada dalam tradisi itu. Dalam pada itu, pemerintahan di bawah Bupati David Hubi terjebak dalam sistem nilai kepemimpinan tradisional dalam birokrasi modern, yang berimbas pada ambruknya pemerintahan lokal.

## PILKADA DAN DEMOKRASI NOKEN

Salah satu fenomena yang menunjukkan krisis tata pemerintahan dapat dilihat dari kasus Pilkada. Setelah tertunda beberapa kali, Pilkada Bupati yang pertama kali berlangsung di Kabupaten Jayawijaya, akhirnya diselenggarakan pada awal Oktober 2008. Penundaan ini tidak saja disebabkan oleh masalah teknis akan tetapi juga aspek politis atau tarik menarik kepentingan antara berbagai pihak. Sebelum Pilkada berlangsung, protes masyarakat sudah terjadi setelah lima calon dari pasangan independen tidak lolos verifikasi. Hanya satu pasangan yang akhirnya lolos sebagai calon kepala daerah. Namun, kantor KPUD Jayawijaya menjadi sasaran



amarah massa dan gedung KPUD dirusak sehingga akhirnya dipindah ke kantor Polres Jayawijaya. Karena protes masyarakat tidak ditanggapi, maka masalah ini dibawa ke KPU Provinsi dengan alasan bahwa Ketua KPUD Jayawijaya dianggap tidak tegas dan telah menerima suap.

Dengan diloloskannya hanya satu pasangan Bupati dari calon independen, maka jumlah kandidat calon Bupati dan Wakil Bupati menjadi 6 pasangan. Akan tetapi setelah Pilkada berlangsung, masyarakat menolak hasil Pilkada dan menuntut diadakan Pilkada ulang. Pelaksanaan Pilkada disinyalir terjadi banyak kecurangan karena sarat dengan *money politics*, *pig politics*, *rice politics* serta ancaman. Disebutkan, pelaku kecurangan dilakukan oleh banyak kalangan, mulai dari KPUD Jayawijaya, Kandidat nomor urut 4, Ketua PPD Distrik Wamena, dan Tim sukses kandidat nomor urut 4. Dari hasil laporan pelanggaran yang dikeluarkan, kecurangan memang banyak dilakukan oleh kandidat dengan nomor urut 4 dan hasil perhitungan akhir, dimenangkan oleh kandidat ini. Sementara itu, saat ini masih terjadi manuver-manuver dari kandidat Bupati yang kalah untuk membatalkan hasil Pilkada dan kemudian mereka membentuk tim koalisi lima kandidat bersatu Kabupaten Jayawijaya untuk menolak hasil Pilkada.

Dalam Pilkada ini, proses pencoblosan oleh masyarakat setempat diistilahkan dengan 'demokrasi noken'. Tidak seperti di daerah lain, kotak suara digantikan oleh noken atau tas tradisional yang terbuat dari anyaman akar pohon. Karena terbuat dari anyaman, maka tas ini transparan. Keenam kandidat sepakat bahwa pada saat pemungutan dan penghitungan suara di TPS, pemilih dapat memberikan hak suaranya lewat noken masing-masing kandidat dan dicoblos oleh saksi dari masing-masing kandidat serta disaksikan oleh saksi pasangan lain dan KPPS. Sementara itu, pada hari pencoblosan sudah ada penggiringan massa untuk memilih kandidat tertentu. Para pemilih yang memilih kandidat tertentu diminta berbaris dalam satu jalur. Kartu suara diberikan dan di coblos oleh saksi dan dimasukkan ke dalam noken tersebut. Karena tas ini transparan, orang bakal tahu siapa memilih kandidat yang mana. Proses jujur dan rahasia sama sekali tidak terwujud. Disinyalir bahwa para pemilih akan memilih kandidat berdasarkan 'sogokan' yang telah diberikan ke pemilih tersebut.

Seperti yang sudah disebutkan di atas bahwa krisis tata pemerintahan telah melumpuhkan proses demokrasi dalam Pilkada. Dalam hal ini, para pejabat tidak memberikan pendidikan politik yang baik kepada masyarakat dan semua aturan baku Pilkada dilanggar oleh para kandidat untuk meraih jabatan dan kekuasaan. Semua cara dilakukan, bahkan para kandidat memanfaatkan kelemahan masyarakat yang hidup dalam

kemiskinan dengan permainan uang. Para pengawas dan aparat seperti tidak berdaya mengantisipasi berbagai kecurangan yang terjadi dalam Pilkada. Sementara itu, pengamanan yang berlebihan yang dilakukan aparat Brimob dan Kepolisian dalam Pilkada justru menyebabkan kondisi psikologis masyarakat berada dalam tekanan sosial politik. Saat ini yang terjadi adalah politik balas dendam bagi para kandidat yang telah kalah dan merasa dicurangi. Pada akhirnya masyarakat menjadi korban dari adu domba para elite lokal. Singkat kata, Pilkada telah menjadi ajang 'perang antar suku' di kabupaten Jayawijaya.

## REKOMENDASI KEBIJAKAN

Permasalahan yang terjadi dalam tata pemerintahan di Wamena sangat kompleks, baik secara tradisional maupun modern, dan mewarnai proses berkembangnya tata pemerintahan di Kabupaten Jayawijaya selama ini. Krisis tata pemerintahan terjadi karena pengaruh primordialisme, *ethnic exclusivism*, budaya yang membentuk sekat (kubu-kubu) politik, lemahnya penegakkan hukum dan rendahnya tingkat pendidikan aparat pemerintahan dan birokrasi. Selain itu, proses politik dan birokrasi tidak mendukung terpilihnya orang-orang yang berkualitas untuk menduduki jabatan-jabatan penting dan strategis.

Melihat situasi di atas, maka beberapa rekomendasi kebijakan adalah sebagai berikut: (a) perlu perbaikan dalam proses rekrutmen dan seleksi birokrasi; (b) upaya menegakkan hukum positif perlu terus dilakukan tanpa mengabaikan pengaruh dari hukum adat; (c) perlu upaya lebih serius bagi pembuat kebijakan untuk memahami sistem budaya dan sistem nilai masyarakat setempat sekaligus melaksanakan dalam kebijakan yang konkret; (d) perlu upaya yang lebih konkret dan serius untuk meningkatkan derajat pendidikan masyarakat di Wamena; dan (e) perlu menciptakan sinergi antara pemerintah, masyarakat sipil dan dunia usaha untuk mengawal upaya mewujudkan tata pemerintahan yang baik di Wamena.

## KEPUSTAKAAN

- Aso-lokobal, Nico, Herman Peters OFM dan Frans Lieshout OFM, 1994. 'Nilai-nilai Hidup Baik dalam Penghayatan Manusia Balim', dalam Astrid Susanto (ed), *Kebudayaan Jayawijaya Dalam Pembangunan Bangsa*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.



- Barker, Chris. 2001. *Cultural Studies; Theory and Practice*. London: Sage Publications.
- BPS 2003
- BPS 2004
- BPS 2005
- BPS Kabupaten Jayawijaya 2006
- Dwiyanto, Agus (ed). 2006. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dwiyanto, Agus et. al. 2007. *Kinerja Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia (Governance Assesment Survei 2006)*. Yogyakarta: PSKK.
- Human Development Report 2004, UNDP.
- King, Blair A. 2006. 'Peace in Papua: Widening a Window of Opportunity', CSR No 14. March. Council on Foreign Relations.
- Langness, L.L. 1980. *The Study of Culture*. Los Angeles: Chandler and Sharp-Publishers, Inc.
- Mansoben, Johszua Robert. 1995. *Sistem Politik Tradisional di Irian Jaya*. Jakarta:LIPI-RUL.
- Mutiarin, Dyah. 2009. 'Transformasi Good Governance dalam Perspektif Lokal di Kabupaten Jayawijaya, Papua', *Jurnal Analisis CSIS* Vol. 38, No 1, Maret, 2009.
- Ngadimin, Stefanus. 1994. 'Sistem Kepemimpinan Tradisional Suku Balim Sebagai Penunjang Pembangunan Daerah Jayawijaya', dalam Astrid Susanto (ed.), *Kebudayaan Jayawijaya Dalam Pembangunan Bangsa*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Nugroho, Heru. 'Otonomi Khusus, Pemekaran Wilayah dan Kelumpuhan Demokrasi: Praktek Politik Etnosentrisme di Wamena, Papua'. Makalah disampaikan dalam Seminar Internasional ke 8 dengan tema Dinamika Politik Lokal di Indonesia: Penataan Daerah dan Dinamikanya, diselenggarakan oleh PERCIK, Salatiga 17-19 Juli 2007 Perkasa, Vidhyandika D. (et.al.) 2006. *Partisipasi, Kohesi Sosial, dan Resolusi Konflik: Pengalaman dari Wamena Papua*. Yogyakarta: Kanisius.
- UNDP, Bappenas, Pemerintah Propinsi Papua, *Sintese Kapasitas Pembangunan Papua*, 2006.

## **Transformasi Good Governance dalam Perspektif Lokal di Kabupaten Jayawijaya, Papua**

*Dyah Mutiarin*

*Papua sampai saat ini masih dibelenggu oleh berbagai fenomena kemiskinan, keteringgalan, peminggiran masyarakat adat, dan konflik separatis yang tidak kunjung berakhir. Kondisi ini semakin diperburuk oleh lemahnya kemampuan pemerintah daerah yang ditunjukkan oleh rendahnya tata kelola pemerintahan di Papua. Akibatnya kasus korupsi, kolusi dan nepotisme marak terjadi, yang berimplikasi pada rendahnya pelayanan publik selama ini. Siklus ini membuat Papua seolah menjadi wilayah yang samar-samar, baik dalam kehadiran pembangunan masyarakat maupun kinerja birokrasinya. Sebagai political will, wacana Good Governance di Papua yang ditujukan untuk mengawal pelaksanaan otonomi khusus pun terasa tertatih-tatih implementasinya. Urgensi untuk mengarusutakan Good Governance di tingkat lokal di Provinsi Papua perlu didukung semua pilar Good Governance yaitu Pemerintah, Masyarakat, dan Sektor Usaha. Apresiasi Kelompok masyarakat sipil di Kabupaten Jayawijaya melalui Forum Persaudaraan Jayawijaya (FPJ) di Papua untuk menggagas keluarnya Peraturan Daerah tentang Transparansi, Partisipasi, dan Akuntabilitas, telah menunjukkan perkembangan, walaupun upaya mewujudkan Good Governance di Kabupaten Jayawijaya terasa berat. Dengan dimotori oleh masyarakat sipil, harapan mewujudkan Good Governance di tingkat lokal menjadi signifikan bagi terbentuknya tata kelola pemerintahan yang baik di Kabupaten Jayawijaya.*

### **PENDAHULUAN**

Mendiskusikan Papua tidak dapat dilepaskan dari konteks keputusan politik Pemerintah Pusat untuk penyatuan Papua menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Undang-Undang No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus (Otsus) bagi Provinsi Papua bahwa berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang sentralistik belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya



kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya mendukung terwujudnya penerapan hukum, dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) di Provinsi Papua. Kondisi tersebut mengakibatkan terjadinya kesenjangan pada hampir semua sektor kehidupan, terutama dalam bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, kebudayaan dan sosial politik. Lebih lanjut berdasarkan UU No 21/2001 tentang Otsus bagi Provinsi Papua juga dijelaskan bahwa Otsus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka NKRI. Kewenangan yang lebih luas berarti pula tanggung jawab yang lebih besar bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua sebagai bagian dari rakyat Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan<sup>1</sup>.

Secara normatif, bagi Pemerintah Pusat, dengan diberlakukannya Otsus bagi Provinsi Papua tersebut, dapat dimaknai sebagai upaya pemerintah untuk menyelesaikan konflik separatisme yang menguat dan sekaligus menunjukkan siapnya pemerintah untuk melakukan demokratisasi di Papua. Begitu juga bagi Pemerintah Daerah Provinsi Papua, selain sebagai *entry point* yang strategis dalam menguatkan pemerintahan daerah, Otsus juga diharapkan dapat menyelesaikan persoalan-persoalan di Provinsi Papua, terutama masalah kesejahteraan masyarakat dan hak-asasi manusia.

Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua yang didesain dengan: a) memperhatikan kekhususan pengaturan kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Provinsi Papua; b) pengakuan dan penghormatan hak-hak dasar orang asli Papua serta pemberdayaannya secara strategis dan mendasar; c) upaya menyelenggarakan pemerintahan yang baik yang berbasis partisipasi rakyat, memperhatikan penduduk asli, dan mengedepankan pembangunan yang transparan dan bertanggung jawab kepada masyarakat; d) pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab yang tegas dan jelas antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, serta Majelis Rakyat Papua sebagai representasi kultural penduduk asli Papua yang diberikan kewenangan tertentu<sup>2</sup>, ternyata setelah delapan tahun berjalan belum banyak kemajuan berarti, yang dirasakan oleh rakyat Papua. Dengan kata lain Otsus Papua malah menghasilkan dampak yang asimetris bila dibandingkan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah (Otda) di Provinsi-provinsi lain di Indonesia.

<sup>1</sup> Penjelasan Undang-Undang No 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

<sup>2</sup> *Opcit.* Penjelasan Undang-Undang No 21 Tahun 2001.



Artikel ini memotret secara umum fenomena-fenomena atau permasalahan yang timbul sebagai implikasi dari lemahnya pelaksanaan *Good Governance* dalam mengawal Otsus di Papua. Secara khusus, artikel ini memotret permasalahan di Kabupaten Jayawijaya terkait dengan proses transformasi menuju upaya mewujudkan *Good Governance* di Jayawijaya. Dalam upaya ini ada kesadaran kolektif dari kelompok masyarakat sipil untuk memperbaiki carut-marut situasi di Jayawijaya dengan mulai dirintisnya Peraturan Daerah tentang Transparansi, Partisipasi, dan Akuntabilitas.

## KOMPLEKSITAS PERMASALAHAN DI PAPUA

Secara geografis, Provinsi Papua dengan luas wilayah 31.706.208 Km<sup>2</sup>, memiliki jumlah penduduk 1.945.854 jiwa, terbagi atas 250 suku bangsa dengan 250 bahasa. Jumlah penduduk miskin tahun 2004 adalah sebesar 966.800 jiwa (data BPS) dan 38,69 persen penduduknya kebanyakan hidup di pedesaan (kampung) dan daerah terpencil. Selain itu, 75 persen mata pencaharian penduduknya adalah petani dengan metode subsisten yang sangat sederhana. Kondisi ini sangat kontras bila dibandingkan dengan luas wilayah 31.706.208 Km<sup>2</sup>, luas hutan yang terbagi kedalam hutan produksi, hutan produksi terbatas dan hutan produksi yang dapat dikonversi, kaya akan komoditas kayu dan non kayu, kaya akan sumber daya mineral dan gas seperti tembaga, emas, biji besi, batu bara, dan gas alam cair, serta terletak pada garis pantai sepanjang 2000 mil laut yang kaya akan sumber daya perairan dengan keanekaragaman hayatinya<sup>3</sup>.

Inilah yang disebut Gubernur Provinsi Papua Barnabas Suebu sebagai situasi paradoks Papua, yaitu Papua yang secara politik memiliki hak Otsus, sumber daya alam yang melimpah, penduduk yang relatif sedikit bila dibandingkan luas wilayahnya, namun tetap hidup di tengah konflik politik dan keterpurukan ekonomi dan sosial. Secara kategoris masalah-masalah di Provinsi Papua tersebut dapat dikelompokkan menjadi tiga: (1) pelanggaran HAM, termasuk di dalamnya pelanggaran terhadap hak-hak ekonomi, sosial dan budaya orang-orang asli Papua; (2) ketimpangan pembangunan antara Papua dan luar Papua; dan (3) kemiskinan yang akut dan meluas, khususnya di kalangan orang-orang asli Papua<sup>4</sup>. Secara garis besar, Papua sampai saat ini seperti sangat sulit keluar dari lingkaran setan kemiskinan dan jerat korupsi. Kondisi paradoks Papua ini merupakan problem yang

<sup>3</sup> Kebijakan dan Strategi Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat Provinsi Papua, disampaikan oleh Gubernur Provinsi Papua pada Musrenbangnas Jakarta, April 2006.

<sup>4</sup> Barnabas Suebu, SH. (Gubernur), Membangun Papua Baru di dalam NKRI: Terobosan dan Inovasi. Provinsi Papua.



kompleks, dimana pendekatan keamanan dan politis bukan lagi solusi yang tepat bagi rakyat Papua.

Berbagai indikator, *assesment* dan penelitian yang dilakukan di Provinsi Papua dengan sebaran daerah penelitian yang luas, memunculkan temuan bahwa Otsus belum mampu membawa masyarakat kepada kesejahteraan yang lebih baik dari segala aspek. Blair dan Phillips<sup>5</sup> dalam penelitian yang dilakukan pada tahun 2003 menyebutkan bahwa Papua mempunyai sumber daya alam yang berlimpah. Namun demikian, wilayahnya tidak bertumbuh dan aktivitas ekonomi yang dihasilkan belum memberikan kontribusi besar pada pembangunan ekonomi yang menguntungkan penduduk asli Papua. Terlepas dari semua perbaikan pelayanan sosial sejak tahun 1960, sebagian besar penduduk asli Papua masih terlibat dalam aktivitas-aktivitas pencarian nafkah secara primitif, termasuk berburu, memancing dan bertani. Perekonomian di wilayah perkotaan Papua hampir seluruhnya dikuasai oleh pendatang yang bukan penduduk asli Papua. Dalam Indeks Kesejahteraan Manusia (*Human Development Index*) tahun 2001, Papua tercantum sebagai provinsi kedua termiskin, setelah Nusa Tenggara Barat.

Dwiyanto<sup>6</sup> merujuk data BPS pada tahun 2004, yaitu sebanyak 38,42 persen penduduk Papua berada di bawah garis kemiskinan. Hal tersebut berarti bahwa angka tersebut adalah lebih dari dua kali angka kemiskinan tingkat nasional pada tahun yang sama, yaitu sebesar 16,7 persen. Menurut Indeks Pembangunan Manusia Tahun 2004, Papua berada pada urutan terendah di Indonesia. Kondisi kesehatan di Papua juga yang terburuk bila dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia. Tingkat kematian bayi mencapai 50,5 per 1000 kelahiran, lebih tinggi dari angka nasional yang mencapai 43,5 persen. Kualitas sumber daya manusia di Papua juga rendah. Pada tahun 2004, persentase melek huruf baru mencapai 74 persen dan jauh berada di bawah rata-rata nasional yang mencapai 90,4 persen.

Data IPM (Indeks Pembangunan Manusia) tersebut secara nyata menunjukkan lemahnya tata pemerintahan di Papua yang menyebabkan kesejahteraan masyarakat Papua juga rendah, bila dilihat dari indikator IPM tersebut. Rendahnya IPM merupakan salah satu cermin mengenai masih buruknya pembangunan sumber daya manusia di Papua. Kondisi rendahnya IPM tersebut tentu tidak terlepas dari kurang optimalnya kinerja birokrasi pemerintah sebagai penyedia pelayanan publik. Hal ini menun-

<sup>5</sup> Dennis C. Blair, David L. Phillips, Komisi untuk Indonesia: Perdamaian dan Perkembangannya di Papua, 2003.

<sup>6</sup> Agus Dwiyanto, (ed). Mewujudkan *Good Governance* Melalui Pelayanan Publik. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press (2006).



jukkan bahwa sejak dilaksanakan Otsus di Papua, sedikit sekali perubahan yang terjadi secara signifikan. Temuan DPD (Dewan Perwakilan Daerah) pada tahun 2006 menunjukkan dari 8 kasus korupsi di delapan daerah di Indonesia, empat kasus diantaranya terjadi di Papua, yaitu di Kabupaten Waropen dan Kabupaten Tolikara<sup>7</sup>. Rendahnya kinerja tata pemerintahan di Papua nampak dalam kajian Indeks Governance Assesment<sup>8</sup> dengan dukungan dana dari Bank Dunia, *Country Governance Assessment Report: Republic of Indonesia* yang diselenggarakan oleh Bank Pembangunan Asia, dan *Governance and Decentralization Survey 2006* yang dilakukan oleh PSPK-UGM. Dari studi yang dilakukan oleh PSKK UGM pada tahun 2006, juga menyebutkan bahwa Papua memiliki Indeks Governance Assesment yang rendah yaitu 0,39.

Selanjutnya dari survei yang dilakukan oleh PSKK UGM dalam *Governance Assesment Survey* (GAS) pada tahun 2006 (Dwiyanto, et.al, 2007), tingkat aksesibilitas warga miskin di Papua terhadap pelayanan publik sangat rendah. Dalam bidang pendidikan, 54,44 persen responden mengatakan akses masyarakat miskin ke bidang ini "rendah", sedangkan 20,00 persen mengatakan "tinggi". Dalam bidang kesehatan, 58,89 persen mengatakan "rendah" dan 15,56 "tinggi". Dalam bidang administrasi kependudukan, 35,56 persen mengatakan "rendah" sedang 30,00 "tinggi" dan di bidang permodalan, 81,11 persen mengatakan "rendah" dan 6,67 persen "tinggi".

Kemudian studi tentang Papua oleh CSIS<sup>9</sup> mengemukakan bahwa secara khusus di Kabupaten Jayawijaya masyarakat masih terbelenggu oleh ketimpangan dan ketidakadilan, keterbelakangan, kebodohan, fragmentasi di masyarakat dan potensi konflik yang tinggi. Riset lanjutan yang dilakukan CSIS pada tahun 2007-2008<sup>10</sup> menyatakan bahwa Papua secara umum memerlukan masyarakat sipil yang kuat dan partisipatif untuk mengawal pemerintah daerah memerangi problem ekonomi, sosial dan politik yang selama ini mencengkeram rakyat Papua. Kajian lain yang dilakukan oleh LIPI dalam Papua Road Map 2008 sejak tahun 2004-2008 menyatakan bahwa Papua masih menghadapi empat masalah utama yaitu, marjinalisasi dan diskriminasi; kegagalan pembangunan; kekerasan negara dan pelanggaran HAM; serta sejarah dan status politik<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Jakarta Cyber News, 2008.

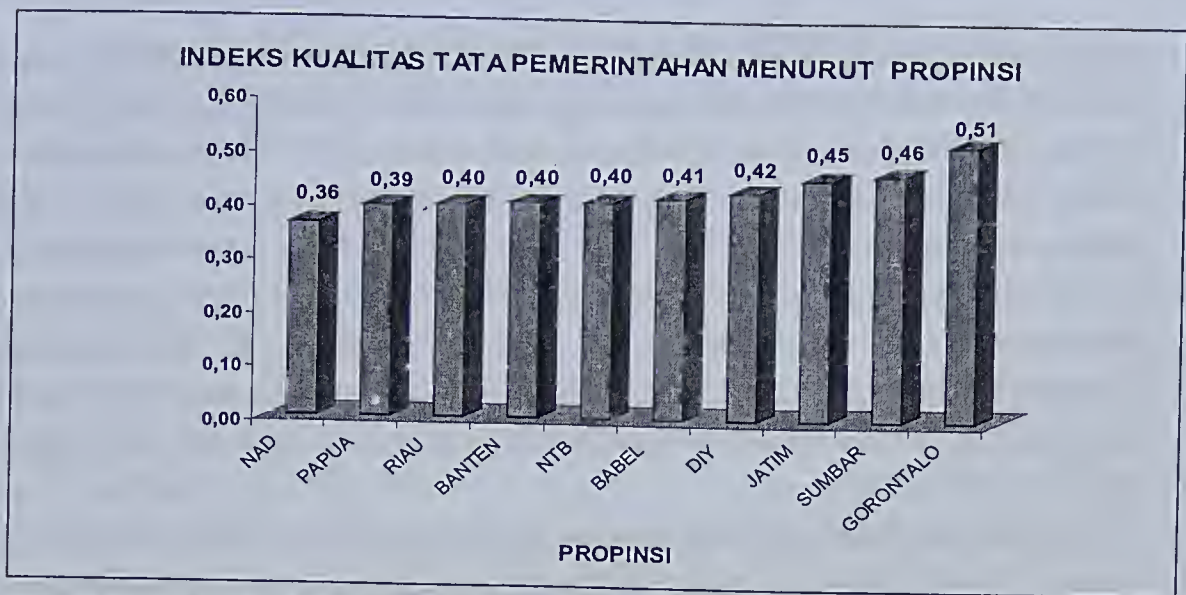
<sup>8</sup> *Governance and Decentralization Survey 2006* PSKK UGM pada tahun 2006.

<sup>9</sup> Agus Dwiyanto (et.al). Kinerja Pemerintahan Daerah di Indonesia. Yogyakarta:PSKK UGM (2007).

<sup>10</sup> Vidhyandika Perkasa, (et.al), *Empowering Civil Society Group to Promote Participatory Governance*, CSIS-UNDEF, 2007.

<sup>11</sup> Muridan S. Widjojo, dkk. *Papua Road Map: Negotiating the Past, Improving the Present, and Securing the Future*, LIPI, 2008.





Sumber: Governance and Decentralization Survey 2006, PSKK UGM

### ENTRY POINT GOOD GOVERNANCE DI PAPUA

Berbagai upaya telah dilakukan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi Papua untuk memperbaiki implementasi Otsus di Papua. Kebijakan-kebijakan banyak diarahkan untuk memperbaiki situasi, terutama yang terkait dengan kemiskinan dan keterbelakangan, pelanggaran HAM, dan kinerja tata pemerintahan. Kebijakan-kebijakan tersebut, seperti kebijakan pemekaran wilayah, pembentukan Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal, dana Otsus, Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2007 tentang Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, program stimulan untuk menurunkan jumlah penduduk miskin dan jumlah pengangguran, yang terbagi dalam tiga klaster. Klaster pertama, yaitu Program Bantuan Langsung Tunai (BLT), Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin), Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), Bantuan Operasional Sekolah (BOS), dan Program Keluarga Harapan (PKH). Klaster kedua, yaitu Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Mandiri (PNPM-Mandiri); dan Klaster ketiga, yaitu Program Kredit Usaha Rakyat (KUR)<sup>12</sup>.

Berbagai kebijakan tersebut sedikit demi sedikit diharapkan mampu memberi dampak positif bagi masyarakat Papua. Namun, ditengarai masih belum seperti yang diharapkan karena masih ada anggapan bahwa kebijakan-kebijakan tersebut dalam implementasinya justru semakin meningkatkan

<sup>12</sup> [www.Setneg.go.id](http://www.Setneg.go.id)



ketergantungan daerah dan masyarakat Papua terhadap pemerintah pusat, selain itu kurang merangsang semangat lepas dari kemiskinan, masyarakat tertekan oleh tekanan nilai tradisional namun terjebak dalam nilai modernisasi, serta kurang memperhatikan potensi dan kapasitas masyarakat lokal sebagai pelaku pembangunan<sup>13</sup>. Yang banyak terjadi masyarakat akhirnya tetap miskin, pembangunan dianggap gagal, birokrasi dianggap gagal dalam menciptakan pelayanan hak-hak dasar dan kinerja yang baik bagi publik. Birokrasi juga dianggap sebagai sumber masalah karena menonjolnya euforia putra daerah, serta rendahnya kompetensi, bersifat hedonisme, boros, dan menjadi birokrasi yang tidak peduli<sup>14</sup>.

Juga ditengarai ada permasalahan dalam aspek pemerintahan. Sebagai contoh di Kabupaten Jayawijaya atau daerah-daerah lain di pegunungan, pemerintahan dijalankan dengan model kepala suku dengan mengadopsi model Big Man. Big Man dicirikan diantaranya bahwa kedudukan pemimpin diperoleh karena pencapaian, sumber kekuasaan terletak pada kemampuan individual mengalokasi dan mendistribusikan kekayaan (material); kemampuan berdiplomasi, berpidato, keberanian memimpin perang, memiliki sifat bermurah hati, kecakapannya untuk memanipulasi orang-orang dan sumber-sumber daya guna mencapai maksud atau tujuan sendiri.<sup>15</sup>

Analisis di atas menunjukkan bahwa telah terjadi carut-marut keparahan kondisi masyarakat karena tata kelola pemerintahan atau *governance* yang lemah. Ketika di belahan wilayah Indonesia yang lain terlihat sibuk mengkampanyekan perlunya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) untuk mengawal langkah pemerintah daerah dalam membangun masyarakatnya, maka di Papua, harapan untuk melihat pelaksanaan *Good Governance* di Papua terasa masih jauh. Ketidakhadiran *Good Governance* ini nampak nyata dari segala fenomena yang telah dibahas tersebut di atas. *Good Governance* mencita-citakan masyarakat yang sejahtera melalui pemerintahan yang bersih, bebas dari korupsi, dengan melaksanakan prinsip-prinsip *Good Governance* dalam segala aspek kegiatan pemerintah, kegiatan masyarakat sipil, dan kegiatan sektor usaha.

<sup>13</sup> Vidhyandika Perkasa dan Dyah Mutiarin, External Evaluation "The Indigenous People's Capacity Mapping and Awareness Initiative"- CSIS-SOFEL, 2008.

<sup>14</sup> Muridan S. Widjojo, Kegagalan Pembangunan dan Birokrasi di Tanah Papua. Makalah dipresentasikan dalam seminar Urgensi Perwujudan *Good Governance* di Papua: Dinamika, Kolaborasi dan Kultur Kepemimpinan, yang diselenggarakan oleh CSIS dan UNDEF di hotel Nikko Jakarta, 7 April 2009.

<sup>15</sup> Vidhyandika Perkasa. Identifikasi Akar Penyebab Tata Pemerintahan Yang Lemah Di Wamena, Papua, *Policy Brief AIGRP*, 2009.



Dengan demikian, dari kompleksitas permasalahan di atas, dapat diidentifikasi bahwa Papua secara umum sedang mengalami suatu 'krisis' dalam perwujudan tata pemerintahan yang baik dan partisipatif (*Good Governance*). Artinya, roda pembangunan tidak berjalan sehingga menelantarkan aspek pelayanan publik dan keadilan, baik secara ekonomi maupun politik. Pimpinan daerah juga tidak dapat dijadikan panutan masyarakat karena maraknya Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN) dan terkonsentrasinya mereka dalam dinamika politik lokal untuk mengamankan posisi mereka sendiri dengan mengabaikan kepentingan masyarakat yang mayoritas masih terjerat kemiskinan.<sup>16</sup>

Secara garis besar, pemerintah berjalan kurang kontrol, kurang memperhatikan aturan, dan lemahnya konsensus dan sinergi dengan pelaku-pelaku yang lain untuk memprioritaskan kesejahteraan dan keadilan di masyarakat serta memperbaiki situasi yang tidak kondusif. Lembaga publik di berbagai daerah di Papua, dipandang kurang optimal dalam mengartikulasikan partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan publik sehingga perlu dibangun kemitraan antara pemerintah dan masyarakat untuk secara bersama-sama bertanggungjawab terhadap keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Dengan demikian diperlukan suatu terobosan besar untuk memperbaiki situasi Papua yang harus melibatkan seluruh elemen masyarakat. Sebagai '*entry-point*' yang strategis adalah perlunya diwacanakan sekaligus disosialisasikannya prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) kepada seluruh elemen masyarakat. *Good Governance* merupakan prasyarat bagi setiap pemerintah untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dan menunjukkan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas, terukur, dan *legitimate* dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan.

*Good Governance* secara nasional merupakan implementasi TAP MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, dan Undang-Undang No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Dalam Pasal 3 Undang-Undang tersebut dinyatakan bahwa asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, dan

---

<sup>16</sup> Vidhyandika Perkasa dan Dyah Mutiarin. Naskah Akademik: Landasan Empiris dan Konseptual Peraturan Daerah Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas di Kabupaten Jayawijaya, Provinsi Papua, CSIS-UNDEF (2008).



asas akuntabilitas. Dengan komitmen pelaksanaan *good governance* tersebut, tuntutan akan kualitas demokrasi, hak asasi manusia, dan partisipasi publik dalam pengambilan kebijakan untuk meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah dapat semakin berkembang.

Pemerintah selama ini lebih banyak dilihat sebagai aktor tunggal yang diharapkan banyak pihak untuk memperbaiki kondisi suatu masyarakat, dimana pemerintah itu berada. Ini tidak sepenuhnya salah karena memang masyarakat menganggap bahwa pemerintah adalah organisasi publik terbesar yang memiliki legitimasi, dana, *resources*, otoritas, dan aparatur yang sangat besar. Namun seiring dengan prinsip demokrasi, wacana peran pemerintah sebagai aktor tunggal telah digeser oleh wacana *governance*. *Governance* (kepemerintahan, tata pemerintahan) adalah konsep kunci dalam hubungan antara negara dan masyarakat madani. Istilah "*governance*" dimaksudkan untuk mengatasi kelemahan-kelemahan dari istilah "*government*" (pemerintahan) yang intinya merujuk pada fungsi-fungsi politik dan "administrasi publik" yang umumnya dilihat dalam istilah-istilah yang bersifat teknokratis<sup>17</sup>.

Karena *governance* juga merupakan istilah yang telah lazim digunakan dalam kaitannya dengan manajemen sektor swasta, bisa dilihat bahwa ada kesepadanan antara kedua sektor (publik dan swasta) dalam hal ini. Selain itu, istilah *governance* juga lebih netral untuk menunjukkan mekanisme, proses, hubungan-hubungan dan institusi-institusi yang lebih kompleks di mana warganegara dan kelompok-kelompok mengartikulasikan kepentingan mereka, memperoleh hak-hak dan memenuhi kewajiban mereka serta menjembatani perbedaan-perbedaan yang ada. Argumentasi pokok untuk mengedepankan konsep *governance* bermula dari gagasan bahwa sistem politik dalam masyarakat modern "tidak lagi dapat dipahami dalam batasan-batasan kontrol eksternal pemerintahan terhadap masyarakat tetapi harus bermula dari keberagaman aktor-aktor yang kesemuanya mengambil peran"<sup>18</sup>.

Ada dua konsekuensi yang mungkin terjadi dari penerapan konsep ini seperti dikemukakan oleh Kooiman<sup>19</sup>:

- 1) pola *governance* bukan hanya menyangkut hasil-hasil dari interaksi sosial yang mungkin sulit diperkirakan tetapi juga meka-

<sup>17</sup> Anonymous, *Habitat Professional Forum on Discussion of the Global Campaign for Urban Governance* (New York: Habitat Forum, mimeo, 2001).

<sup>18</sup> Bryan Marin & R. Mayntz (eds.), *Policy Network* (Boulder: Westview, 1991), backflap.

<sup>19</sup> Jan Kooiman (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (London: Sage Publications, 1993), p.258.



nisme di mana semua aktor punya kemungkinan untuk bertindak dan berpengaruh, sehingga *governance* akan tergantung kepada sebuah proses interaksi timbal-balik yang berkelanjutan; dan 2) karena *governance* terkait erat dengan konsep interaksi dan sistem, maka ia sangat diwarnai oleh sistemnya (*system specific*). Tataanian interaksional dapat terjadi sepenuhnya karena kerja sama, kepercayaan dan pemahaman timbal-balik, tetapi dapat juga terjadi karena konflik, kekuasaan, dan perlawanan". Tata pemerintahan yang baik tercermin dari "kinerja pemerintahan yang efektif, efisien, jujur, adil, transparan dan bertanggungjawab"<sup>20</sup>. Menjadi jelas dari definisi-definisi ini bahwa *good governance* menuntut pola perilaku tertentu yang harus dipatuhi oleh para aktor dalam interaksi sosial yang melibatkan institusi negara maupun institusi masyarakat madani. Karena prinsip *good governance* memang sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi, dapat dipahami bahwa organisasi-organisasi internasional belakangan ini terus mengkampanyekan penerapan prinsip ini terutama bagi negara-negara yang tengah mengalami pergantian dari kepemimpinan otoritarian ke pola yang lebih demokratis. *Good Governance* bermaksud merumuskan norma-norma dalam proses dan struktur yang menentukan hubungan-hubungan politik dan sosial-ekonomi. Oleh sebab itu, sebagaimana rumusan yang dikemukakan oleh UNDP, *good governance* mengandung tiga unsur dasar: politik, ekonomi, dan administrasi. "Ia bersifat politis karena relevan dengan proses perumusan kebijakan secara demokratis yang akan berpengaruh terhadap seluruh tatanan masyarakat. Ia bersifat ekonomis karena mengandung implikasi terhadap kegiatan-kegiatan ekonomi di suatu negara yang akan berdampak kepada persoalan-persoalan keadilan, kemiskinan dan kualitas hidup, dan *good governance* tentu saja bersifat administratif karena relevansinya terhadap sistem implementasi kebijakan. Dengan konsep yang mencakup ketiga landasan ini, UNDP mendefinisikan *good governance* sebagai keterkaitan antara negara dengan lingkungan masyarakatnya yang bercirikan: partisipasi, ketaatan pada hukum (*rule of law*), keterbukaan/transparansi, daya-tanggap (*responsiveness*), orientasi kepada

---

<sup>20</sup> Andi Faisal Bakti (ed.), *Good Governance and Conflict Resolution in Indonesia: From Authoritarian Government to Civil Society* (Jakarta: IAIN Jakarta Press, 2000), p.3.

konsensus, keadilan, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas/per-tanggungjawaban, dan visi strategis”<sup>21</sup>.

Seperti yang sudah disinggung di atas, prinsip-prinsip dalam *Good Governance* terdiri dari berbagai aspek yang penting. Tiga diantaranya adalah transparansi, partisipasi dan akuntabilitas. Berikut adalah penjabaran prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas menurut Bappenas. **Transparansi** didefinisikan sebagai suatu proses keterbukaan yang merujuk pada ketersediaan informasi dan kejelasan bagi masyarakat umum untuk mengetahui proses penyusunan, pelaksanaan, serta hasil yang telah dicapai melalui sebuah kebijakan publik. Semua urusan tata pemerintahan berupa kebijakan-kebijakan publik, baik yang berkenaan dengan pelayanan publik maupun pembangunan di daerah harus diketahui oleh publik. Demikian pula informasi tentang kegiatan pelaksanaan kebijakan tersebut beserta hasil-hasilnya harus terbuka dan dapat diakses publik. Dalam hal ini, aparat pemerintah harus bersedia secara terbuka dan jujur memberikan informasi yang dibutuhkan publik. Upaya pembentukan masyarakat transparansi dapat dilakukan melalui forum komunikasi langsung dengan eksekutif dan legislatif, wadah komunikasi dan informasi lintas pelaku, baik melalui media cetak maupun elektronik, sebagai contoh wujud nyata prinsip keterbukaan dan transparansi. Tidak adanya keterbukaan dan transparansi dalam urusan pemerintahan akan menyebabkan kesalahpahaman terhadap berbagai kebijakan publik yang dibuat.

**Partisipasi** adalah keterlibatan aktif masyarakat dalam proses penyusunan dan pengambilan keputusan yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian, kepentingan masyarakat dapat tersalurkan di dalam penyusunan kebijakan sehingga dapat mengakomodasi sebanyak mungkin aspirasi dan kepentingan masyarakat, serta mendapat dukungan masyarakat luas. Selain itu menurut Bank Dunia, partisipasi, sebagai salah satu karakteristik dari *good governance* dimaknai sebagai keterlibatan masyarakat, yaitu sebuah proses dimana para *stakeholders* sebagai partisipan saling mempengaruhi dan berbagi kontrol atas inisiatif pembangunan, keputusan dan juga sumber daya yang akan mempengaruhi mereka.

<sup>21</sup> United Nations Development Programme, *UNDP and Governance for Sustainable Human Development* (New York: UNDP policy paper, 2002). Lihat juga Goh Ban Lee, *Non-Compliance: A Neglected Agenda in Urban Governance* (Kuala Lumpur: Institute Sultan Iskandar, 2002), pp.218-27.



Sedangkan **akuntabilitas** adalah suatu ukuran atau standar yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan penyusunan kebijakan publik dengan peraturan hukum dan perundang-undangan yang berlaku untuk organisasi publik yang bersangkutan. Pada dasarnya, setiap pengambilan kebijakan publik akan memiliki dampak tertentu pada sekelompok orang atau seluruh masyarakat, baik dampak yang menguntungkan atau merugikan, maupun langsung atau tidak langsung. Oleh karena itu, penyusunan kebijakan publik harus dapat mempertanggungjawabkan setiap kebijakan yang diambilnya kepada publik. Akuntabilitas merupakan pandangan yang didasarkan pada kejujuran (*fairness*) semua komponen birokrasi, yang seharusnya berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan (dituangkan dalam Undang-Undang) yang lebih aktif dan lebih tersistem. Semua kebijakan siap dilaksanakan secara tersistem<sup>22</sup>.

Lebih lanjut, dengan mengacu dari pendapat Filkenstein<sup>23</sup>, prinsip transparansi merujuk pada suatu keadaan yang menunjukkan bahwa sebuah kebijakan mudah dipahami, kemungkinan tersedianya informasi yang cukup, kejelasan akuntabilitas, dan juga melibatkan peran masyarakat dalam implementasi kebijakannya. Transparansi juga disebutkan sebagai prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintah, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai. Keputusan Menpan No 26 tahun 2004 menyebutkan bahwa transparansi merupakan pelaksanaan tugas dan kegiatan yang bersifat terbuka bagi masyarakat dari proses kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan/pengendaliannya, serta mudah diakses oleh semua pihak yang membutuhkan informasi.

Hal ini dapat diartikan bahwa transparansi mengacu pada kejelasan mekanisme formulasi dan implementasi kebijakan, program dan proyek yang dibuat dan dilaksanakan pemerintah. Masyarakat dapat mengetahui secara jelas tentang informasi formulasi dan transparansi kebijakan. Dengan kata lain, segala kebijakan berkaitan dengan formulasi, implementasi, sampai dengan evaluasi, dilaksanakan secara terbuka dan diketahui masyarakat. Dengan pelaksanaan transparansi yang menjamin akses dan informasi kepada masyarakat, pemerintah diharapkan lebih bertanggungjawab kepada semua *stakeholders* yang berkepentingan dengan proses maupun kegiatan dalam sektor publik. Transparansi juga merujuk pada ketersediaan informasi

<sup>22</sup> Bappenas. Modul Penerapan Prinsip-Prinsip Tata Kepemerintahan Yang Baik, 2007.

<sup>23</sup> Dalam Agus Dwiyanto (et.al). Mewujudkan *Good Governance* Melalui Pelayanan Publik. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press (2006).



pada masyarakat umum dan kejelasan tentang peraturan, undang-undang dan keputusan pemerintah<sup>24</sup>.

Transparansi secara umum dapat disimpulkan sebagai adanya mekanisme yang memungkinkan masyarakat mengetahui dan memahami proses formulasi, implementasi, dan pengawasan kebijakan secara jelas, sehingga masyarakat dapat memberikan pemahaman, tanggapan, sikap terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah memfokuskan diri pada azas keterbukaan, yaitu upaya pemerintah untuk membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara. Dengan penerapan azas transparansi ini, diasumsikan bahwa pemerintahan daerah memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengetahui berbagai informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah secara benar, jujur dan tidak diskriminatif. Transparansi penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah jaminan kesempatan bagi masyarakat untuk mengetahui setiap tahap pengambilan keputusan mulai dari formulasi, implementasi sampai dengan evaluasinya.

Sudah disinggung sebelumnya bahwa transparansi selalu lekat kaitannya dengan kebebasan atau hak untuk mendapatkan informasi. Dengan demikian Perda tentang transparansi dan kebebasan memperoleh informasi merupakan salah satu elemen penting untuk menjamin hak masyarakat atas informasi<sup>25</sup>. Ada lima jenis hak atas informasi:

1. Hak untuk mengetahui (*the right to know*).
2. Hak untuk menghadiri pertemuan.
3. Hak untuk mendapatkan salinan informasi.
4. Hak untuk diinformasikan tanpa harus ada permintaan.
5. Hak untuk menyebarluaskan informasi.

## ANALISIS SITUASI DAN PROBLEMA LOKAL DI KABUPATEN JAYAWIJAYA

Situasi yang ada di Papua secara umum juga berlaku di Jayawijaya, baik dari aspek situasi kondisi masyarakat, tata kerja pemerintahan dan juga perkembangan masyarakat sipilnya. Kabupaten Jayawijaya merupakan

<sup>24</sup> ADB dalam Loina Lalolo Krina. 'Indikator dan Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi'. Sekretariat Good Public Governance Bappenas, Jakarta (2003).

<sup>25</sup> [www.goodgovernance.or.id](http://www.goodgovernance.or.id)



salah satu kabupaten di Provinsi Papua yang dapat dijangkau dengan menggunakan pesawat terbang dari Bandar Udara Sentani, Jayapura. Perjalanan tersebut memakan waktu sekitar 30 menit ke Wamena, ibukota Kabupaten Jayawijaya. Kota Wamena berada di sebuah lembah yang bernama Lembah Baliem dengan ketinggian 1.550 di atas permukaan laut.

Kabupaten Jayawijaya terdiri atas 39 Distrik dan 378 Kelurahan/Desa (2007). Tahun 2002 jumlah penduduk adalah 177,300 jiwa, pada tahun 2003 sejumlah 187,082, tahun 2004 sejumlah 210,475, tahun 2005 sejumlah 210,654.<sup>26</sup> Dengan luas 14.847 Km2, Kabupaten Jayawijaya secara umum merupakan wilayah pegunungan. Mata pencaharian mayoritas penduduk adalah di sektor pertanian.<sup>27</sup> Kondisi rendahnya kesejahteraan masyarakat secara khusus juga terjadi di Kabupaten Jayawijaya yang digambarkan dari Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten Jayawijaya pada tahun 2005-2006 dalam tabel berikut:

IPM Kabupaten Jayawijaya Tahun 2005-2006

Komponen IPM	2005	2006
1. Angka Harapan Hidup (Tahun)	65,6	65,7
2. Melek Huruf (%)	31,9	47,2
3. Lama Sekolah (Tahun)	2,4	2,8
4. Pengeluaran Riil yang disesuaikan (000 Rp)	569,9	583,7
IPM	47,6	52,5

Sumber : <http://bps.papua.go.id/jayawijaya/ipm.php>

Dari komponen indeks komposit penyusun IPM Kabupaten Jayawijaya terlihat bahwa ada kenaikan IPM dibanding tahun 2005, yaitu 47,6, maka tahun 2006 nilai yang dicapai sebesar 52,5. Namun, angka IPM Jayawijaya tersebut masih jauh bila dibandingkan dengan IPM Papua, yaitu 63,75 pada tahun 2006, sedangkan bila dibandingkan IPM nasional lebih jauh lagi, yaitu sudah mencapai angka 71,1. Hal ini menunjukkan belum sejahteranya masyarakat di Kabupaten Jayawijaya.

Masyarakat di Kabupaten Jayawijaya masih dibelenggu kemiskinan, keterbelakangan, kelaparan dan kurang gizi. Ada sumbangan faktor alam yang tidak bersahabat, letak yang terisolir dan keterbatasan infrastruktur.

<sup>26</sup> BPS Kabupaten Jayawijaya 2006.

<sup>27</sup> Jayawijaya terkenal dengan produksi buah merah yang digunakan sebagai obat, selain itu sarang semut dan madu juga merupakan salah satu hasil alamnya yang cukup terkenal ([www.papua.go.id](http://www.papua.go.id)).



Merupakan kenyataan bahwa kabupaten-kabupaten di pegunungan lebih tertinggal dari kabupaten-kabupaten lain di daerah pantai. Sampai kini, hanya segelintir dokter yang bersedia bertugas di kabupaten semacam ini karena tantangan yang dihadapi sangat berat. Di Jayawijaya indikator kesehatan dan *human development index* berkisar pada angka kematian bayi dan balita maupun ibu hamil yang masih tinggi, dan usia harapan hidup rata-rata yang rendah. Kejadian kurang gizi di Jayawijaya merupakan suatu hal yang lumrah karena faktor alam yang ganas dan berat, ditambah faktor sosio-budaya dan adat istiadat yang tidak mendukung perubahan karena tingkat pendidikan rendah<sup>28</sup>.

Minimnya sarana dan prasarana dasar pendidikan, kesehatan dan transportasi telah memberi kontribusi pada terjadinya kemiskinan struktural. Potret kemiskinan absolut di Jayawijaya ditunjukkan oleh masih rendahnya *income* perkapita sehingga tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar, kurang gizi, buruknya kesehatan dan rendahnya tingkat pendidikan masyarakatnya. Kondisi rendahnya pelayanan pendidikan, kesehatan, keterbatasan infrastruktur, dan lain sebagainya merupakan keadaan logis yang sulit diterima bila dibandingkan dengan luasnya kewenangan pemerintah serta dukungan dana yang mencapai miliaran rupiah per tahun anggaran. Hal ini menunjukkan bahwa masih banyak permasalahan yang berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat yang menjadi tanggungjawab pemerintah daerah belum dapat dipenuhi dengan baik.

Fenomena kemiskinan di Kabupaten Jayawijaya merupakan kemiskinan yang bersifat kompleks dalam arti kemiskinan penduduk karena kemiskinan struktural, absolut dan juga kultural. Masyarakat di Kabupaten Jayawijaya miskin secara struktural karena jauhnya masyarakat dari struktur yang ada, seperti alat-alat produksi, jauh dari proses dan aktor pengambilan keputusan, terasing dari kemungkinan partisipasi, kurang tahu bagaimana memasarkan hasil produksi mereka dan sebagainya. Masyarakat kurang mendapat akses terhadap proses pembuatan kebijakan publik, perencanaan publik dan penganggaran publik. Ketidak-terbukaan proses penyelenggaraan pemerintahan telah membiaskan manfaat pembangunan bagi masyarakat.

Hal ini juga terkait dengan fenomena inersia (kelambanan) birokrasi dan *incompetency* birokrasi yang terjadi di Kabupaten Jayawijaya. Berdasar

<sup>28</sup> Lana Erawati, Rabu 3 Mei 2006, Pelayanan Kesehatan di Jayawijaya Menunggu Orang Gunung Puna? <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0605/03/sh04.html>. Lihat juga tulisan Vidhyandika Perkasa. Aspek Kultural, Kepemimpinan Tradisional dan Krisis Tata Pemerintahan di Wamena, Papua dalam jurnal edisi ini untuk melihat indikator-indikator buruknya status kesehatan dan pelayanan publik di Wamena, Kabupaten Jayawijaya.



data BPS Papua, jumlah aparatur di Kabupaten Jayawijaya adalah seperti berikut:<sup>29</sup>

Tabel Jumlah Aparatur di Kabupaten Jayawijaya

Tahun	Jenjang Pendidikan					
	< SLTA	Diploma	S-1	S-2	S-3	Jumlah
2003	3,042	547	595	21	1	4,206
2004	3,021	584	592	23	1	4,221
2005	3,119	709	656	23	1	4,508
2007	2,913	692	631	14	-	4,250

Sumber :BPS Papua 2008

Dari data tersebut dapat dipahami jika memang rasio jumlah aparatur dibanding penduduk adalah 1: 49 orang. Ini merupakan rasio yang cukup tinggi sehingga 1 aparatur diasumsikan melayani 49 penduduk. Dari kunjungan di lapangan pada saat riset dilakukan, ditemukan para pegawai lebih banyak datang menjelang siang, dan kantor-kantor tampak lengang pada saat jam kerja. Potret inersia birokrasi ini nampak dalam fenomena birokrasi yang bekerja dengan tidak efisien, dan memiliki etos kerja yang rendah. Rendahnya etos kerja birokrasi ini nampak dalam sikap ogah-ogahan dalam bekerja, terlambat datang, pada waktu jam kerja banyak aparat yang tidak di tempat, kurang inisiatif jika ada pekerjaan yang agak tidak dimengerti atau persoalan pelayanan yang belum pernah ditemui. Birokrasi juga masih disifatkan oleh prosedur berbelit-belit dan waktu yang lama dalam melakukan berbagai jenis pelayanan publik.

Budaya korupsi di kalangan aparat birokrasi merupakan fenomena yang seakan telah berurat berakar di dalam praktik kerja birokrasi. Budaya korupsi ini yang mewarnai perilaku birokrasi banyak disebabkan oleh kultur masyarakat Jayawijaya yang mengutamakan nilai menyumbang dan nilai gotong royong. Nilai-nilai yang sebenarnya mulia ini banyak diterapkan oleh birokrasi secara sempit dan salah. Posisi sebagai birokrat dinilai masyarakat sebagai orang yang berlebih secara material sehingga banyak sanak saudara maupun tetangga meminta sumbangan, dan disaat yang sama pejabat birokrasi juga merasa malu apabila tidak dapat menyumbang pada orang yang meminta sumbangan. Persepsi ini membuat banyak birokrat cenderung memenuhi permintaan sumbangan tersebut dengan

<sup>29</sup> BPS Papua 2008.



menyalahgunakan sumberdaya dan kekuasaannya dalam lingkungan birokrasi, sehingga timbul perilaku korupsi tersebut. Perilaku korupsi di Jayawijaya seperti yang dilakukan oleh mantan Bupati David Huby, juga ditengarai didorong oleh adanya salah persepsi dan salah penerapan dari nilai-nilai kultur yang sebenarnya pada nilai tersebut. Sehingga dapat dikatakan adanya salah persepsi dan penerapan dari transformasi nilai budaya lokal dalam perilaku birokrasi di Jayawijaya menjadi sumber terjadinya korupsi birokrasi.

Birokrasi di Kabupaten Jayawijaya juga masih sarat dipenuhi dengan praktik patron klien antara atasan dan bawahan. Hubungan patron-klien ini telah menyebabkan bentuk hubungan yang dioperasionalkan secara emosional, dengan tanpa mengindahkan aturan yang berlaku. Seseorang yang merasa dirinya sebagai pengikut klien, akan selalu berusaha menunjukkan kesetiannya dalam keadaan apapun dan kapan pun tuannya (patron) membutuhkannya. Pola patron-klien ini sangat tidak sehat karena ketika seorang pemimpin dalam birokrasi di Jayawijaya sudah tugaskan maka anak buah yang setia kepadanya biasanya akan diabaikan oleh pejabat baru, sehingga hal ini akan semakin memperburuk kinerja birokrasi.

Budaya paternalisme juga masih melekat pada aparat birokrasi di kabupaten Jayawijaya. Hal ini dapat dilihat dari masih banyaknya aparat birokrasi yang tidak berani mengkritik pimpinannya. Semakin besar aparat birokrasi yang membiarkan tindakan pimpinan yang melakukan kesalahan merupakan indikasi penting untuk melihat tingkat paternalisme dalam birokrasi. Hal ini mencerminkan bahwa paternalisme masih tetap dianut oleh sebagian aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan. Pola paternalisme ini sangat disayangkan, menghambat pengembangan kepemimpinan merupakan suatu investasi yang paling bernilai dalam setiap institusi. Peran pemimpin tidak saja sebagai sumber inspirasi dan inovasi, tapi juga sebagai mediator bagi pihak-pihak yang terdampak dalam konflik. Pemimpin sangat menentukan kesehatan dan ketahanan suatu institusi dengan menerapkan strategi-strategi yang tepat dan memelihara jaringan dengan pihak-pihak luar. Pemimpin memberikan keteladanan dan ketepatan dalam berperilaku bagi bawahannya. Karenanya, membenahi kepemimpinan merupakan investasi besar bagi kemajuan institusi.

Berbagai fenomena inersia birokrasi ini pada akhirnya mempengaruhi budaya kepemimpinan dalam institusi birokrasi publik. Dapat dikatakan bahwa birokrasi yang sehat, jauh dari inersia, diasumsikan dapat mengawal kepemimpinan yang dijalankan. Namun yang terjadi di kabupaten Jayawijaya adalah birokrasi telah mengalami inersia birokrasi sehingga sulit untuk



mampu mengawal pemimpin yang cakap yang kuat, memiliki integritas tinggi, dan progresif, sehingga dampaknya kembali ke birokrasi itu sendiri, yaitu rendahnya kinerja birokrasi di kabupaten Jayawijaya.

Sistem nilai dalam birokrasi di Jayawijaya yang banyak bersumber dari sistem nilai setempat, tidak mendorong praktik kinerja birokrasi ke arah yang lebih baik. Bagi masyarakat Kabupaten Jayawijaya, pola dan perilaku orang berdasar pada unsur budaya yang mengutamakan nilai menyumbang, dan berbagi. Budaya menyumbang dan berbagi ini telah menimbulkan solidaritas yang kokoh. Namun, kelemahan nilai menyumbang dan berbagi adalah jika telah muncul rasa kesetiakawanan, persahabatan dan arena ada hubungan keluarga, mereka tidak akan lagi mengindahkan norma adat atau aturan yang berlaku. Kultur tersebut terinternalisasikan ke dalam sistem dan kultur birokrasi dalam bentuk-bentuk perilaku Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

### **TANTANGAN PERDA TRANSPARANSI, PARTISIPASI DAN AKUNTABILITAS DI KABUPATEN JAYAWIJAYA**

Dari berbagai fenomena tersebut di atas, dapat dilihat bahwa penerapan prinsip *Good Governance* di Kabupaten Jayawijaya belum konsisten. Kondisi kemiskinan, keterbelakangan, inefisiensi birokrasi, kepemimpinan yang lumpuh, akan dapat berangsur membaik ketika masyarakat sebagai pelaku pembangunan ikut dilibatkan mulai tahap perencanaan, implementasi maupun sampai evaluasi setiap kegiatan pembangunan yang terkait dengan masyarakat dalam segala aspek.

Bila kita lihat dari masalah-masalah yang membelenggu, baik masyarakat maupun birokrasi dan timpangnya roda sektor usaha di Kabupaten Jayawijaya tersebut, maka diperlukan mekanisme untuk mengawal agar pembangunan dalam payung Otsus ini dapat dijalankan dengan baik. Mekanisme tersebut dapat dilakukan dengan membuka kesadaran masyarakat, pemerintah, dan sektor usaha akan perlunya transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik. Mengapa Perda (peraturan daerah) Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas sangat penting? Perda Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas ini dilihat memiliki nilai strategis dalam mendorong berjalannya prinsip-prinsip *Good Governance* secara menyeluruh. Dengan dirintisnya Perda tentang Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik diharapkan pemerintah daerah akan memiliki landasan untuk bertindak atau menjalankan pemerintahan, khususnya dalam aspek



pelayanan publik, hak masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik dan setiap pelanggaran dalam urusan hak dan kewajiban antara pemerintah dan masyarakat akan diatur melalui sanksi dalam peraturan daerah Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas. Perda Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas dapat dipandang sebagai langkah awal untuk mendorong mewujudkan tata pemerintahan yang baik di Kabupaten Jayawijaya.

Kemauan untuk mengapresiasi Perda tentang Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas di Kabupaten Jayawijaya telah dirintis oleh Centre for Strategic and International Studies (CSIS), suatu lembaga penelitian dan kebijakan, dengan menguatkan kelompok masyarakat sipil yaitu Forum Persaudaraan Jayawijaya (FPJ) sejak tahun 2004-2008 dengan berbagai aksi riset. Pada tahun 2008<sup>30</sup> CSIS telah mengupayakan pendampingan kepada FPJ untuk membuat draft tentang Naskah Akademik Perda tentang Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas di Kabupaten Jayawijaya untuk disosialisasikan kepada DPRD dan Pemerintah Daerah Jayawijaya.

Penguatan kelompok masyarakat sipil dalam hal ini FPJ dalam membuat Naskah Akademik Perda tentang Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas di Kabupaten Jayawijaya memiliki nilai signifikan, mengingat praktek KKN banyak dikeluhkan oleh sektor usaha, yaitu ketika tender-tender berlaku, prosedur yang terjadi adalah serba tertutup dan sulit diakses oleh orang-orang yang tidak memiliki kedekatan dengan birokrasi penyelenggara tender.

Di Jayawijaya dapat dikatakan Transparansi adalah barang yang langka dan mahal. Segala informasi lebih banyak dimonopoli oleh birokrasi. Transparansi masih menjadi persoalan dalam penyelenggaraan pemerintahan karena masih adanya pola pikir yang salah diantara para pembuat kebijakan bahwa masyarakat tidak berhak untuk mengetahui informasi tentang kebijakan penyelenggaraan pemerintahan. Birokrasi juga cenderung menguasai dan memonopoli informasi untuk tidak dibagi kepada masyarakat. Hal ini mengakibatkan rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Padahal semestinya transparansi sangat diperlukan agar segala kegiatan pembangunan dapat dimulai dengan proses yang terbuka mulai dari aspek : proses perumusan anggaran daerah (RAPBD dan APBD); keterbukaan informasi dari Bawasda tentang praktek KKN yang melibatkan pejabat birokrasi; prosedur pengadaan dan tender proyek; proses seleksi dan rekrutmen pegawai; serta masalah penyusunan dan pembiayaan program-program publik.

<sup>30</sup> Vidhyandika Perkasa, (et.al) *Empowering Civil Society Group to Promote Participatory Governance*, CSIS-UNDEF (2007).



Semestinya pelaksanaan prinsip transparansi merujuk pada suatu keadaan yang menunjukkan bahwa sebuah kebijakan mudah dipahami, kemungkinan tersedianya informasi yang cukup, kejelasan akuntabilitas, dan juga melibatkan peran masyarakat dalam implementasi kebijakannya. Transparansi juga disebutkan sebagai prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintah, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai. Keputusan Menpan No 26 tahun 2004 menyebutkan bahwa transparansi merupakan pelaksanaan tugas dan kegiatan yang bersifat terbuka bagi masyarakat dari proses kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan/pengendaliannya, serta mudah diakses oleh semua pihak yang membutuhkan informasi. Transparansi seharusnya menjadi mekanisme yang memungkinkan masyarakat mengetahui dan memahami proses formulasi, implementasi, dan pengawasan kebijakan secara jelas, sehingga masyarakat dapat memberikan pemahaman, tanggapan, sikap terhadap penyelenggaraan pemerintahan.

Tantangan masyarakat sipil di Jayawijaya ini menjadi semakin besar ketika birokrasi di kabupaten Jayawijaya sulit untuk memfokuskan diri pada azas keterbukaan. Asas keterbukaan yang dipahami sebagai upaya pemerintah untuk membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara, belum secara nyata terjadi di Jayawijaya. Seharusnya dengan penerapan azas transparansi ini diasumsikan bahwa pemerintahan daerah memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengetahui berbagai informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah secara benar, jujur dan tidak diskriminatif.

Sementara itu masyarakat juga belum memiliki mekanisme untuk mengakses berbagai bentuk perencanaan pembangunan dan pelayanan publik, serta masyarakat kurang memiliki kesadaran untuk mengontrol penyelenggaraan pemerintahan secara terkoordinir dan kolektif, serta kurang ada sinergi dengan lembaga swadaya masyarakat yang ada di tingkat lokal untuk menyuarakan aspirasi dan keinginan masyarakat.

Dalam penerapan prinsip partisipasi sesuai konsep *Good Governance*, di kabupaten Jayawijaya masih jauh dari ciri sistem *good governance* bahwa anggota-anggota atau komponen dari institusi *governance* mempunyai hak suara untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan. Selama ini pembuatan kebijakan baik dalam forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan baik ditingkat Kelurahan, Kecamatan, Kabupaten maupun Provinsi, ditengarai



hanyalah arena para elite pemerintah dan elite lokal, serta elite pengusaha yang memiliki akses terhadap perencanaan maupun implementasi dan evaluasi kebijakan. Para *stake-holders* ini belum menunjukkan prosedur dan metode perumusan kebijakan dalam *good governance* yang transparan dan memberi ruang partisipasi yang aktif bagi masyarakat.

Selama ini masyarakat lebih banyak difasilitasi untuk menyalurkan partisipasi dalam pemilihan kepala daerah dan pemilihan umum. Namun diluar kedua mekanisme partisipasi tersebut, masyarakat Jayawijaya sangat kurang memiliki ruang partisipasi publik agar bisa berperan dalam proses pembangunan. Selain itu, birokrasi terasa sangat kurang memfasilitasi masyarakat Jayawijaya dalam ruang partisipasi publik yang semestinya tersedia dalam setiap proses perencanaan pembangunan. Hal ini tidak disadari pemerintah daerah, bahwa bahwa partisipasi masyarakat akan menguatkan rasa tanggungjawab. Ini didasarkan pada kenyataan bahwa partisipasi masyarakat akan dapat menembus penghalang yang memisahkan hubungan antara pemerintah dengan warga negara.

Dari hasil riset lapangan selama mendampingi FPJ merumuskan naskah akademik Perda tentang transparansi, partisipasi dan akuntabilitas di Kabupaten Jayawijaya, terungkap bahwa sebagian besar tidak tahu kapan jadwal musrenbangdes maupun musrenbang di tingkat distrik. Masyarakat juga tidak terlibat dalam musrenbangdes maupun musrenbang di tingkat distrik, dan masyarakat merasa bahwa musrenbangdes maupun musrenbang di tingkat distrik hanya milik elite-elite lokal yang tidak membawa suara mereka dari tingkat akar rumput. Sehingga yang terjadi adalah bahwa mereka merasa tidak dihargai dalam aspek aspirasi, kurang diserap kebutuhan masyarakatnya, hanya menjadi obyek pembangunan, dan hanya menjadi pelaku pasif pembangunan.

Tantangan untuk menerapkan prinsip partisipasi ini ada pada level *political will* dan *good will* dari pemerintah daerah untuk melibatkan, merengkuh, dan menghargai masyarakat sebagai subyek pembangunan. Semestinya pemerintah daerah kabupaten Jayawijaya menyadari bahwa partisipasi masyarakat akan lebih efisien ketika banyak keputusan-keputusan publik yang akan mendapat dukungan dari warganegara dan akan lebih berhasil apabila warganegara dilibatkan dalam proses pembuatan keputusan. Pemerintah daerah Kabupaten Jayawijaya kurang menyadari bahwa pembangunan yang partisipatif mensyaratkan partisipasi yang luas dan langsung karena sangat membantu dalam proses implementasi, di mana keputusan-keputusan dilaksanakan ke dalam program dan proyek yang lebih teknis.



Dalam prinsip akuntabilitas pemerintahan di Kabupaten Jayawijaya kurang memberikan pertanggungjawaban terhadap segala penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan kepada publik, seperti melakukan penguatan dan menumbuhkan kepercayaan dari masyarakat yang mereka layani. Selama ini pemerintah lokal lebih berorientasi pada akuntabilitas kepada pemerintah tingkat di atasnya (misalnya, tingkat Provinsi dan Pusat), tapi belum kepada masyarakat Jayawijaya yang dilayani. Pemerintah daerah kabupaten Jayawijaya semestinya menyadari bahwa akuntabilitas dimulai dari proses, implementasi maupun evaluasi, sebagaimana dipahami bahwa prinsip akuntabilitas adalah suatu ukuran atau standar yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan penyusunan kebijakan publik dengan peraturan hukum dan perundang-undangan yang berlaku untuk organisasi publik yang bersangkutan.

Dalam riset yang dilakukan ditemukan bahwa akuntabilitas publik dalam tata kelola pemerintahan masih lemah. Laporan pertanggungjawaban akuntabilitas instansi pemerintah hanya berorientasi pada pemenuhan syarat administrasi, namun ketika dirujuk dengan situasi di lapangan, sangat sedikit hasil maupun dampak pembangunan yang diterima oleh masyarakat. Berbagai problema yang telah disebutkan di atas, dapat dilihat sebagai blunder lemahnya akuntabilitas tata kelola pemerintahan di Jayawijaya. Masyarakat sendiri juga terlihat kurang bertanggungjawab terhadap perannya sebagai pengontrol akuntabilitas pemerintahan dengan lebih banyak mencela, namun tidak mau ikut duduk atau membuka dialog bersama pemerintah untuk mengurai permasalahan yang ada.

Mengontrol kebijakan publik yang akan dilakukan oleh pemerintah pada dasarnya sangat penting dilakukan masyarakat karena pada dasarnya, setiap pengambilan kebijakan publik akan memiliki dampak tertentu pada sekelompok orang atau seluruh masyarakat, baik dampak yang menguntungkan atau merugikan, maupun langsung atau tidak langsung. Oleh karena itu, penyusunan kebijakan publik harus dapat mempertanggungjawabkan setiap kebijakan yang diambilnya kepada publik. Fokus akuntabilitas tidak saja pada kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, tetapi juga lebih pada bagaimana mencapai hasil dengan efisien dan efektif. Bila tata pemerintahan tidak menerapkan prinsip akuntabilitas maka akan menimbulkan penyalahgunaan wewenang. Masyarakat Jayawijaya, sektor usaha dan pemerintah mempunyai tantangan aspek akuntabilitas untuk merealisasikan hak masyarakat terkait akuntabilitas seperti hak untuk memberi masukan kepada pemerintah tentang evaluasi pemerintahan dan pembangunan; hak untuk diinformasikan tentang segala penyelenggaraan pemerintahan; hak



untuk komplain terhadap inkonsistensi pelaksanaan pembangunan bila tidak sesuai rencana pembangunan dan anggaran pembangunan; dan hak untuk menilai kinerja baik atau buruknya pemerintah daerah.

## PENUTUP DAN REKOMENDASI

Berdasarkan analisis situasi tentang perlunya Perda (peraturan daerah) transparansi, partisipasi dan akuntabilitas di Jayawijaya, yang mencoba didorong oleh FPJ sebagai kelompok masyarakat sipil merupakan potret sebuah apresiasi kelompok masyarakat sipil yang sadar akan langkah strategis yang diperlukan untuk mengatasi buruknya kinerja tata kelola pemerintahan di Kabupaten Jayawijaya. FPJ menekankan perlunya Perda transparansi, partisipasi dan akuntabilitas di Jayawijaya karena itulah pintu masuk yang strategis untuk mulai memperbaiki perilaku birokrasi menuju *good governance*. Namun upaya ini masih menemui beberapa hambatan diantaranya :

- a) Rendahnya sumber daya manusia, terutama yang duduk di birokrasi pemerintahan, belum terbentuknya kolaborasi antara pemerintah lokal, masyarakat sipil maupun pihak swasta dalam upaya mewujudkan tata pemerintahan yang baik, serta dominannya kepemimpinan kesukuan dalam struktur birokrasi modern.
- b) Belum adanya interaksi atau kolaborasi yang jelas antara pemerintah lokal, masyarakat (dalam ini dapat diwakilkan oleh Forum Persaudaraan Jayawijaya-FPJ) dan pasar (swasta). Dengan demikian pemerintah lokal adalah aktor tunggal yang lebih banyak mendominasi pemerintahan dan pembangunan. Kelemahannya jelas terlihat melalui kasus buruknya pelayanan publik karena pemerintah berjalan tanpa kontrol, tanpa ada konsensus dan sinergi dengan pelaku-pelaku yang lain.
- c) Belum ada pemahaman bersama di antara berbagai elemen masyarakat akan pentingnya Perda tentang transparansi, partisipasi dan akuntabilitas, untuk diejawantahkan dalam norma-norma kehidupan bersama, terutama dalam aspek menjalankan roda pemerintahan di Jayawijaya. Terbentuknya Perda ini juga harus melibatkan kolaborasi antara kelompok *civil society*, pemerintah lokal dan pihak swasta.



Tindakan korektif untuk memperbaiki kondisi di atas memang harus dilakukan secara sistematis, simultan dan terintegrasi. Misalnya, upaya meningkatkan kapasitas pemerintah lokal untuk menjalankan mekanisme pemerintahan harus senantiasa dilakukan melalui berbagai macam program pembangunan kapasitas dalam aspek manajerial pemerintahan. Bentuk konkretnya seperti mengintensifkan pelatihan-pelatihan ketata-pemerintahan, dan menyekolahkan pejabat publik ke jenjang yang lebih tinggi. Selain itu, kolaborasi antara tiga pilar dalam *good governance* harus senantiasa digarap dan diwujudkan dalam bentuknya yang konkret. Forum-forum dialog yang melibatkan pemerintah maupun non-pemerintah harus terus diupayakan. Dengan terlaksananya asas transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas di daerah, maka masyarakat secara umum (*civil society*) dapat mengetahui atau memperoleh akses terhadap semua informasi mengenai tindakan yang diambil oleh para perumus kebijakan atau para birokrat. Pelayanan publik disebut transparan apabila semua informasi yang relevan tentang sistem, prosedur, mekanisme serta hak dan kewajiban yang menyangkut pelayanan dapat diperoleh secara bebas dan wajar oleh semua orang. Sehingga setiap keputusan yang menghasilkan kebijakan dapat sesuai dengan aspirasi masyarakat, dan memiliki manfaat yang lebih besar bagi masyarakat sebagai subyek pembangunan.

## KEPUSTAKAAN

- Anonymous, 2001. *Habitat Professional Forum on Discussion of the Global Campaign for Urban Governance* (New York: Habitat Forum, mimeo).
- Bakti, Andi Faisal (ed.). 2000. *Good Governance and Conflict Resolution in Indonesia: From Authoritarian Government to Civil Society*. Jakarta: IAIN Jakarta Press.
- Ban Lee, Goh. 2002. *Non-Compliance: A Neglected Agenda in Urban Governance*. Kuala Lumpur: Institute Sultan Iskandar.
- Bappenas. 2007. Modul Penerapan Prinsip-Prinsip Tata Pemerintahan Yang Baik.
- Blair, Dennis C. dan David L. Phillips, 2003. Komisi untuk Indonesia: Perdamaian dan Perkembangannya di Papua.
- BPS Kabupaten Jayawijaya 2006.
- BPS Papua 2008.

- Dwiyanto, Agus (ed). 2006. Mewujudkan *Good Governance* Melalui Pelayanan Publik. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dwiyanto, Agus (et.al). 2007. Kinerja Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia. Yogyakarta: PSKK UGM.
- <http://bps.papua.go.id/jayawijaya/ipm.php>
- <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0605/03/sh04.html>.
- Jakarta Cyber News. 2008.
- Kooiman, Jan (ed.). 1993. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage Publications.
- Krina, Loina Lalolo. 2003. 'Indikator dan Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi'. Sekretariat Good Public Governance Bappenas, Jakarta.
- Marin, Bryan dan R. Mayntz (eds.). 1991. *Policy Network*. Boulder: Westview.
- Perkasa, Vidhyandika (et.al). 2006. Partisipasi, Kohesi Sosial, dan Resolusi Konflik: Pengalaman dari Wamena Papua. Yogyakarta: Kanisius.
- Perkasa, Vidhyandika (et.al). 2007. *Empowering Civil Society Group to Promote Participatory Governance*, CSIS-UNDEF.
- Perkasa, Vidhyandika dan Dyah Mutiarin. 2008. *External Evaluation 'The Indigenous People's Capacity Mapping and Awareness Initiative'*- CSIS-SofEI.
- Perkasa, Vidhyandika dan Dyah Mutiarin. 2008. Naskah Akademik: Landasan Empiris dan Konseptual Peraturan Daerah Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas di Kabupaten Jayawijaya, Provinsi Papua. CSIS-UNDEF.
- Perkasa, Vidhyandika. 2009. 'Identifikasi Akar Penyebab Tata Pemerintahan Yang Lemah Di Wamena, Papua', Policy Brief AIGRP.
- Perkasa, Vidhyandika. 2009. 'Aspek Kultural, Kepemimpinan Tradisional dan Krisis Tata Pemerintahan di Wamena'. *Jurnal Analisis CSIS*, No 1, Vol.38.
- Suebu, Barnabas. 2006. 'Kebijakan dan Strategi Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat Provinsi Papua'. Disampaikan dalam Musrengbangnas Jakarta, April.
- Suebu, Barnabas. 2007. 'Membangun Papua Baru di dalam NKRI: Terobosan dan Inovasi'. Makalah tidak diterbitkan.



Widjojo, Muridan S. 2008. *Papua Road Map: Negotiating the Past, Improving the Present, and Securing the Future*. Jakarta: LIPI (ringkasan).

Widjojo, Muridan S. 'Kegagalan Pembangunan dan Birokrasi di Tanah Papua'. Makalah dipresentasikan dalam seminar Urgensi Perwujudan Good Governance di Papua: Dinamika, Kolaborasi dan Kultur Kepemimpinan yang diselenggarakan oleh CSIS dan UNDEF di Hotel Nikko Jakarta, 7 April 2009.

[www.goodgovernance.or.id](http://www.goodgovernance.or.id)

[www.setneg.go.id](http://www.setneg.go.id)

[www.papua.go.id](http://www.papua.go.id)

United Nations Development Programme. 2002. *UNDP and Governance for Sustainable Human Development*. New York: UNDP Policy Paper.

Undang-Undang No 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (Bagian Penjelasan).

# **Membangun Good Governance Melalui Governance Score Card: Studi Kasus Kabupaten Jayawijaya**

*Medelina K. Hendytio*

*Ketertinggalan yang disebabkan oleh sejarah masa lampau dan konflik berkepanjangan serta kondisi spesifik yang ada di Kabupaten Jayawijaya membuat upaya penegakan good governance menjadi sulit. Berdasarkan persepsi masyarakat yang dihimpun melalui governance score card disebutkan bahwa hampir semua elemen-elemen pemerintah yang baik, sangat lemah. Untuk mengatasi keterbatasan yang ada, maka upaya perbaikan dan perubahan dalam masyarakat harus dilakukan secara strategis dan tepat. Untuk itu, upaya hasil persepsi masyarakat terhadap pelaksanaan atas elemen-elemen partisipasi, demokrasi, keadilan, akuntabilitas, transparansi dan efisiensi melalui score card, dimana masyarakat memberikan penilaian tentang kinerja pemerintah, perlu terus ditingkatkan agar dapat menjadi bekal yang baik bagi birokrat, pengusaha dan masyarakat itu sendiri, dalam memahami keadaan yang sedang terjadi di Wamena, sekaligus dapat mengetahui peran dan fungsi yang saat ini mereka lakukan.*

## **PENDAHULUAN**

Perubahan politik nasional yang terjadi secara signifikan sejak tahun 1998, membawa harapan baru bagi seluruh tatanan kehidupan masyarakat. Kemauan pemerintah untuk mendorong proses demokratisasi serta mengakhiri sistem pemerintahan yang sentralistik secara nyata dituangkan dalam UU No 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan UU No.25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah. Undang-undang No 22 Tahun 1999 mengatur penyerahan sejumlah urusan dan kewenangan yang lebih besar dari pemerintah pusat kepada daerah, sedangkan UU No.25 Tahun 1999 memberikan dukungan finansial bagi daerah dalam menjalankan sejumlah urusan dan kewenangan yang diserahkan dari pemerintah pusat. Kedua Undang-undang tersebut tidak hanya menjamin keikutsertaan peme-



rintah dan masyarakat di daerah dalam menentukan jalannya pembangunan beserta pembiayaannya, tetapi juga dimaksudkan untuk mendekatkan pemerintah kepada masyarakat sehingga meningkatkan kualitas pelayanan publik, disamping pemerataan distribusi sumber daya.

Dengan kedua undang-undang di atas, Provinsi Papua dipastikan memperoleh dukungan finansial yang lebih besar dari hasil pengelolaan sumber-sumber kekayaan alamnya. Provinsi Papua memperoleh 70 persen hasil pengelolaan sumber-sumber kekayaan alamnya, sesuai dengan formula UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Pusat dan Daerah. Bagi Papua, yang memiliki luas wilayah 421.981 kilometer persegi dan dengan penduduk mencapai 2,2 juta (pada 2007), selain kedua UU di atas, dikeluarkan UU No. 21/2001 yang menetapkan status otonomi khusus (*special autonomy*) bagi Papua. Penetapan tersebut menjadi tonggak sejarah yang penting bagi penyelesaian persoalan Papua yang sangat kompleks. Penerapan otonomi khusus membuka harapan dan optimisme baru pada daerah ini akan semakin meningkatnya kesejahteraan masyarakat.

Akan tetapi, setelah 10 tahun reformasi dan 7 tahun diberi otonomi khusus seperti juga terjadi di beberapa daerah lain, penetapan otonomi khusus (Otsus) dengan porsi anggaran yang sangat besar tidak serta merta merubah keadaan. Gagasan Otsus yang semula diharapkan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik, dan karena itu diharapkan meningkatkan kesejahteraan sosial ekonomi --justru bertolak belakang dengan kenyataan yang dialami. Demokratisasi yang mendorong liberalisasi politik untuk mendukung sistem pemerintahan yang desentralistik, belum mampu membawa perubahan yang berarti dalam meningkatkan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat daerah. Papua tetap merupakan "wilayah tertinggal" (*under-develop*) dibandingkan provinsi-provinsi lainnya di Indonesia. Pelayanan publik, khususnya pendidikan dan kesehatan belum memadai dan secara keseluruhan kesejahteraan masyarakat tetap rendah. Hal ini sejalan dengan penelitian Centre for Strategis and International Studies (CSIS) Jakarta, bahwa secara keseluruhan tidak terjadi perubahan yang signifikan di hampir semua bidang di Papua, khususnya di kabupaten-kabupaten terpencil. Misalnya, di kota Wamena, Kabupaten Jayawijaya selama lima tahun terakhir (2004 --akhir 2008), dari segi infrastruktur dan tingkat kesejahteraan masyarakat tidak mengalami perubahan apapun. Di wilayah tersebut dalam kurun waktu lima tahun tidak terdapat penambahan infrastruktur maupun fasilitas pelayanan bagi masyarakat. Pembangunan jalan darat langsung yang menghubungkan Wamena-Jayapura sebagai sarana membuka isolasi daerah dan pengembangan ekonomi masih jauh dari jangkauan. Perubahan yang



tampak hanya terlihat pada perbaikan pengelolaan listrik dan penanggulangan sampah.

Inefisiensi pemerintahan serta ketidaksiapan daerah untuk melakukan tata kelola pemerintahan yang baik menjadi salah satu faktor penyebab yang paling sering dikemukakan untuk menjelaskan tidak terjadinya perubahan yang signifikan di daerah. Untuk Papua, persoalan yang dihadapi lebih berat karena kondisi-kondisi spesifik yang terjadi. Penelitian CSIS yang dilakukan sejak tahun 2004 mengidentifikasikan beberapa persoalan spesifik yang dihadapi masyarakat Papua, yang mempersulit pencapaian tingkat sosial ekonomi seperti yang diinginkan. Keadaan spesifik tersebut :

- 1). Tingkat konflik yang tinggi karena heterogenitas masyarakat serta pelanggaran HAM di masa lalu.
- 2). Jalinan yang tidak padu antara adat dan nilai-nilai tradisional yang kental dengan prinsip kekerabatan dan sukuisme dengan prinsip-prinsip modern tata pemerintahan telah menimbulkan berbagai persoalan seperti munculnya problem kepemimpinan lokal. Kepemimpinan lokal erat terkait dengan patronisme dan nilai-nilai kesukuan. Akibat yang muncul adalah pemerintahan yang memihak serta tidak transparan.
- 3). Kualitas kepemimpinan juga terkait dengan kurangnya penyiapan kemampuan putra daerah untuk menjalankan sistem pemerintahan dan kepemimpinan yang menggunakan prinsip manajemen modern. Kecanggungan karena buruknya penyiapan elite mendorong mereka untuk kembali mendekatkan pada kultur kepemimpinan yang mengedepankan sukuisme dan sifat-sifat primordial yang jauh dari prinsip profesionalisme. Penempatan dan mutasi pejabat berdasarkan suku yang tidak sesuai dengan bidangnya memperjelas latar belakang lemahnya kualitas kepemimpinan lokal.
- 4). Pengelompokan berdasarkan suku dan adat serta posisi geografis dalam masyarakat, tidak kondusif bagi terciptanya suatu pemerintahan yang didukung oleh seluruh komponen dalam masyarakat. Akibatnya pemerintahan yang ada menjadi tidak stabil dan tidak berkonsentrasi pada program-program pembangunan.
- 5). Komunikasi yang lemah antara masyarakat dan pemerintah daerah. Aspirasi dan gagasan masyarakat tidak dapat disampaikan secara efektif kepada pemerintah. Cara penyampaian aspirasi serta ekspresi kekecewaan yang selama ini disampaikan



melalui protes dan demo berujung pada timbulnya tindak kekerasan dan bersifat destruktif. Tindakan protes dan demo telah menjauhkan hubungan antara masyarakat dan pemerintah yang seharusnya bermitra. Pemerintah menjadi enggan menanggapi permintaan serta tuntutan masyarakat. Sejalan dengan hal tersebut kekecewaan masyarakat justru semakin menumpuk.

- 6). Isolasi daerah dari Jayapura turut memperburuk keadaan masyarakat. Di wilayah pegunungan tengah, seperti Kabupaten Jayawijaya tidak terdapat jalan darat yang menghubungkan wilayah tersebut dengan Jayapura. Angkutan udara menjadi satu-satunya alat transportasi. Hal ini menyebabkan semua barang kebutuhan masyarakat harus diangkut dengan pesawat. Akibatnya harga barang-barang di Wamena menjadi sangat mahal, kira-kira menjadi 3 kali lipat dibanding dengan harga di Jayapura dan bahkan lima kali lipat dibandingkan dengan harga-harga di Jakarta. Ini artinya di daerah dengan sebagian besar penduduknya miskin harus membayar biaya hidup yang sangat mahal.

Kondisi di atas menunjukkan perlunya upaya tambahan bagi Papua, khususnya di wilayah-wilayah yang sangat terpencil untuk mendukung implementasi otonomi khusus. Tugas besar bagi pemerintah pusat adalah memberikan jaminan keamanan dan stabilitas di wilayah Papua untuk menekan konflik dengan cara-cara yang mengedepankan keadilan serta menjunjung Hak Azasi Manusia, disamping juga membuka isolasi daerah. Tulisan ini diawali dengan uraian tentang kemampuan pemerintah dan partisipasi masyarakat. Berikutnya pelaksanaan *governance score card* sebagai penyampaian persepsi atau pendapat masyarakat terhadap kinerja pemerintah, diuraikan secara komprehensif sebagai hasil studi yang dilakukan oleh tim peneliti CSIS.

## KEMAMPUAN PEMERINTAH DAN PARTISIPASI MASYARAKAT

Selain menekan konflik serta membuka isolasi daerah, elemen penting yang diperlukan bagi implementasi otonomi khusus adalah kemampuan pemerintah dalam menjalankan tugas-tugasnya serta partisipasi masyarakat. Kemampuan pemerintah diperlukan dalam mengidentifikasi kebutuhan masyarakat, merancang dan sekaligus menjalankan program-program yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat berdasarkan kemampuan keuangan



yang dimiliki. Untuk menjalankan tugas penting ini selain kemampuan teknis dalam hal perencanaan serta penganggaran, maka faktor yang penting adalah akuntabilitas pemerintah terhadap masyarakat.

Dalam pasal 3 Undang-undang No.28 Tahun 1999 dijelaskan pengertian akuntabilitas, yaitu jika dalam proses pemilihan pemimpin maupun dalam proses pembuatan kebijakan publik, dilakukan secara terbuka sehingga proses maupun hasilnya dapat diketahui publik dan dapat diberikan umpan balik (*feed back*). Ketentuan ini menuntut agar ada pertanggungjawaban yang diberikan kepada masyarakat atas terjadinya proses-proses yang menyangkut kepentingan masyarakat. Dalam hal ini akuntabilitas menjadi berbeda dengan transparansi. Akuntabilitas tidak hanya menuntut keterbukaan, tetapi juga mengandung unsur pertanggungjawaban kepada publik.

Untuk memenuhi tuntutan tersebut secara konvensional pemerintah membangun mekanisme pertanggungjawaban atau akuntabilitas pemerintah terhadap masyarakat. Mekanisme yang bersifat *top down* tersebut, misalnya dalam bentuk laporan pertanggungjawaban Bupati atau LPPD (Laporan Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah) dan LAKIP (Laporan Kinerja Pemerintah). Laporan yang dibuat oleh pemerintah kepada masyarakat ini tidak semuanya memuaskan. Sebagian diantaranya, hanya bersifat formalitas serta tidak membawa konsekuensi bagi terjadinya perubahan atau perbaikan. Selain itu, materi pertanggungjawaban ditentukan oleh pemerintah sendiri. Untuk menutup kelemahan tersebut, perlu dibangun mekanisme yang memungkinkan diberikannya umpan balik, masukan dan penilaian yang berasal dari masyarakat kepada pemerintah. Mekanisme akuntabilitas ini mensyaratkan adanya keterlibatan masyarakat, baik sebagai individu maupun sebagai organisasi yang dapat memformulasikan pendapat dan tuntutan terhadap hal-hal yang dilakukan oleh pemerintah. Mekanisme ini disebut sebagai akuntabilitas sosial.

Dengan adanya akuntabilitas sosial ini, maka pertanggungjawaban bersifat dua arah, yaitu yang bersifat *top down* atau yang diberikan oleh pemerintah sendiri dan pertanggungjawaban yang dituntut oleh masyarakat. Dengan adanya akuntabilitas sosial diharapkan pemerintah dapat memberikan respon yang baik terhadap tuntutan atau aspirasi yang dikemukakan masyarakat sehingga terdorong melakukan perbaikan dalam kinerja maupun dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat. Pengertian akuntabilitas sosial di atas menunjukkan adanya beberapa elemen :

- 1). Merupakan hak dan tanggung jawab warga masyarakat untuk mendorong pemerintah agar bekerja sepenuhnya bagi kesejahteraan masyarakat. Hal ini terkait dengan pengertian bahwa



- komitmen untuk menegakkan *good governance* dalam program pembangunan serta pelayanan masyarakat bukan hanya menjadi tanggung jawab pemerintah melainkan juga masyarakat.
- 2). Pelaksanaan akuntabilitas sosial juga menunjukkan adanya partisipasi publik dalam pelaksanaan program pembangunan.
  - 3). Kesiediaan pemerintah untuk akuntabel kepada masyarakat menunjukkan penghormatan terhadap hak-hak sipil masyarakat sekaligus menjadi pendorong bagi masyarakat untuk proaktif melaksanakan hak tersebut bagi kesejahteraan mereka sendiri.
  - 4). Membuka ruang interaksi antara masyarakat dan pemerintah untuk bersama-sama meningkatkan kinerja pemerintah. Dalam hal ini, dituntut adanya kemampuan masyarakat untuk dapat menyampaikan aspirasinya secara tepat sekaligus mampu secara langsung mendorong pemerintah untuk merespon aspirasi dan kepentingan mereka.

Akuntabilitas sosial di Indonesia belum dilaksanakan secara meluas, meskipun sudah terdapat beberapa contoh pelaksanaannya di beberapa daerah. Hal ini disebabkan tidak adanya parameter atau pedoman bagi pelaksanaannya. Penilaian masyarakat terhadap tingkat korupsi di Indonesia dengan menggunakan indeks, kritik masyarakat terhadap pelayanan yang buruk maupun indeks kepuasan masyarakat adalah contoh-contoh sederhana pelaksanaan akuntabilitas sosial. Dengan adanya indeks kepuasan masyarakat, misalnya, pemerintah dapat mengetahui kualitas pelayanan yang diberikan serta dapat menangkap aspirasi, kehendak atau keinginan masyarakat yang berguna untuk memperbaiki pelayanan dan merubah kultur atau norma yang selama ini berlaku.

### GOVERNANCE SCORE CARD

Studi dan pengamatan yang dilakukan terhadap pemerintah dan masyarakat di Kabupaten Jayawijaya, seperti telah dikemukakan sebelumnya menunjukkan lemahnya kinerja dan partisipasi masyarakat secara bersama-sama. Yang dimaksud dengan partisipasi masyarakat tidak hanya partisipasi dan keterlibatan mereka dalam program tetapi juga partisipasi dalam bentuk memberi masukan dan melakukan kontrol terhadap pemerintah. Selama ini masyarakat menilai bahwa pelayanan publik belum diberikan secara maksimal, yang antara lain disebabkan belum optimalnya langkah-langkah yang dilakukan pemerintah. Sementara, tidak ada masukan yang konstruktif dan detail kepada pemerintah dari masyarakat untuk mem-



perbaiki keadaan di atas. Tidak ada masukan dari masyarakat apa yang harus diperbaiki, bagaimana melakukan perbaikan. Masyarakat cenderung menerima apa yang ada, sebab tidak tahu bagaimana menyampaikan aspirasinya. Kalaupun ada masukan biasanya disampaikan melalui protes atau demonstrasi, yang tidak jarang disertai dengan kekerasan. Cara masyarakat mengemukakan aspirasinya ini selain rawan bagi munculnya konflik juga tidak efektif. Terhadap penyampaian aspirasi yang disampaikan dengan cara yang tidak kooperatif, pemerintah biasanya enggan memberikan respon secara memadai. Padahal pelaksanaan reformasi bagi terwujudnya tata pemerintahan yang baik dan bersih dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme (*good governance* dan *clean government*); mensyaratkan adanya kemampuan pemerintah serta partisipasi masyarakat. Kedua hal tersebut juga diperlukan bagi terwujudnya kehidupan yang demokratis, teratasinya krisis multi dimensional dan kemampuan merespon tantangan global.

Untuk memperbaiki dan membangun hubungan serta komunikasi antara pemerintah dan masyarakat di atas, tim peneliti CSIS melakukan *pilot project* pelaksanaan *Governance Score Card* (GSC). Secara sederhana GSC adalah penyampaian persepsi atau pendapat masyarakat terhadap kinerja pemerintah. Dengan kata lain, melalui GSC masyarakat membuat „rapor“ pemerintah atas kinerja yang dilakukan. Pembuatan GSC dilakukan dengan meminta masyarakat memberikan persepsi dan penilaiannya atas beberapa pernyataan yang terkait dengan peran dan fungsi pemerintah, masyarakat serta pengusaha dalam bentuk *score* atau angka. GSC agak berbeda dengan mekanisme penyampaian keluhan atau *complaint mechanism*, yang biasanya dilakukan untuk menyampaikan keluhan masyarakat terhadap bidang layanan publik tertentu (pendidikan, rumah sakit, infrastruktur). GSC tidak hanya menilai kualitas pelayanan bidang tertentu, atau menilai kemampuan pemerintah dalam menjalankan peran dan fungsinya (kinerja) tetapi juga menilai peran dan fungsi yang dijalankan oleh aktor lain serta pengusaha (masyarakat ekonomi) dan juga menilai peran masyarakat sendiri.

Penilaian atas peran ke tiga pelaku ini penting karena penegakan *good governance* yang merupakan kunci bagi penyelenggaraan layanan publik yang ditentukan oleh peran dan fungsi yang dilakukan oleh ketiga pilar tersebut. Yang dimaksud dengan pemerintah disini adalah birokrasi pemerintah daerah kabupaten Jayawijaya (eksekutif), yang berkedudukan di Wamena. Sedangkan pengusaha, adalah pengusaha lokal yang menjalankan usahanya di Kabupaten Jayawijaya. Masing-masing pilar mempunyai peran dan fungsi serta tanggung jawab secara berbeda, yang semuanya perlu dijalankan secara maksimum. Dalam *scorecard* maka kinerja masing-masing



pilar akan memperoleh penilaian (dipersepsikan) secara seimbang oleh kelompok masyarakat yang terpilih untuk memberi penilaian yang dituangkan dalam suatu "score card". Melalui GSC tidak hanya dapat diketahui persepsi masyarakat tentang kinerja ketiga pilar, tetapi juga dapat diketahui keinginan serta harapan masyarakat. Berdasarkan persepsi, keinginan serta harapan masyarakat tersebut diharapkan dapat ditentukan prioritas langkah perbaikan, yang tidak hanya ditujukan pada perbaikan kinerja pemerintah atau birokrasi tetapi juga langkah-langkah perbaikan yang perlu dilakukan oleh masyarakat dan kalangan pengusaha.

Selain untuk memberi masukan kepada pemerintah, pengusaha maupun masyarakat tentang peran dan kegiatan yang dilaksanakan, GSC juga digunakan untuk menjembati kelemahan dialog dan interaksi antara pemerintah dan masyarakat di Wamena. Sampai saat ini belum ada media atau sarana komunikasi yang efektif, yang dapat digunakan bagi pemerintah dan masyarakat untuk melakukan dialog. Partisipasi serta kemampuan masyarakat dalam memberikan masukan kepada pemerintah atau mengkritisi kebijakan di Wamena juga rendah karena kurangnya pengetahuan akan teknik dan cara penyampaian pendapat dan aspirasi secara efektif. Seperti dikemukakan sebelumnya, harapan dan tuntutan masyarakat tidak dapat disampaikan secara efektif, disamping kontrol sosial yang dilakukan masyarakat juga lemah.

Di sisi lain, aktor-aktor penting dalam penegakan *good governance* (masyarakat, pengusaha dan pemerintah) tidak pernah menerima masukan yang konstruktif sehingga tidak dapat mengenali secara tepat hal-hal yang perlu diperbaiki serta tidak dapat mengetahui hal-hal apa yang harus diprioritaskan. Dalam konteks ini GSC dapat digunakan sebagai sarana penting untuk memberdayakan masyarakat di Wamena untuk terlibat memberikan masukan dalam perumusan kebijakan. Aspek positif lainnya, dalam pelaksanaan GSC adalah sebagai pendorong proses demokrasi yang membuka peluang bagi transparansi dan partisipasi penentuan kebijakan. Dari hasil *scorecard* akan dapat dilihat harapan serta tuntutan masyarakat, sehingga masing-masing pilar dapat mengetahui ruang-ruang atau program-program yang dibutuhkan oleh masyarakat. Pelaksanaan GSC, di masa depan adalah untuk menjamin agar yang dilakukan oleh pemerintah, pengusaha masyarakat sendiri, semata-mata untuk kebaikan bersama.

## SUBSTANSI GOVERNANCE SCORE CARD

Persepsi masyarakat terhadap peran dan fungsi ketiga pilar di atas mencakup masalah Partisipasi, Keadilan, Demokrasi, Akuntabilitas, Trans-



paransi, dan Efisiensi. Ini berarti bahwa melalui *score card* masyarakat memberikan penilaian tentang bagaimana masyarakat sipil, birokrasi dan dunia pengusaha telah berperan atau menjalankan fungsi maupun perannya dalam bidang penegakan keadilan dan demokrasi, dan apakah ketiga pilar telah mendorong terjadinya keadilan, akuntabilitas dan transparansi serta efisiensi.

## Partisipasi

Partisipasi merupakan elemen pertama yang memperoleh perhatian dalam GSC. Ini karena ada mandat Otsus untuk melaksanakan partisipasi publik. Kondisi ini dilatarbelakangi bahwa pelaksanaan kebijakan yang sentralistik di Papua telah memunculkan berbagai masalah politik, ekonomi dan sosial. Tujuan partisipasi publik adalah meningkatkan koordinasi antar pelaku pembangunan (keterwakilan, tukar informasi dan tercipta kerja sama). Tujuan peningkatan partisipasi yang lain adalah meningkatkan peran masyarakat dalam perencanaan dan pengawasan pembangunan, serta membangun kepercayaan dan memperjelas kewenangan masing-masing pelaku.

Akan tetapi partisipasi merupakan kata dengan pengertian yang luas yang perlu dijabarkan dalam pengertian yang lebih detail sehingga masyarakat dapat memberikan penilaian atau persepsinya secara tepat. Bagi masyarakat, partisipasi diartikan sebagai keterlibatan mereka dalam pembuatan Renstrada, pembuatan Anggaran Pembangunan Belanja Daerah (APBD) dan pembuatan Peraturan Daerah (Perda). Bagi kalangan birokrasi, partisipasi diartikan antara lain sebagai usaha pemerintah dalam mendorong partisipasi masyarakat dan memberikan respon yang baik terhadap partisipasi masyarakat. Sorotan yang diberikan terhadap masyarakat ekonomi dalam hal partisipasi terkait dengan partisipasi mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, penciptaan lapangan kerja serta dalam hal mendorong kewirausahaan masyarakat. Hal ini terkait dengan kondisi di kabupaten Jayawijaya yang menghadapi kendala dalam memobilisasi sumber daya domestik yang ada maupun modal. Kendala kapital terutama akibat dari tidak adanya investor yang menanamkan modalnya di daerah ini. Keengganan investor untuk menanam modal, selain alasan transportasi yang menyebabkan ketergantungan yang besar terhadap faktor produksi yang berasal dari luar, juga karena faktor rendahnya kemampuan tenaga kerja lokal.



Di Kabupaten Jayawijaya persoalan yang sering disampaikan adalah maraknya calo proyek. Proyek diperjualbelikan, terutama proyek yang diperoleh oleh orang-orang asli Papua, kemudian dijual kepada perusahaan lain yang dimiliki oleh pendatang. Dana proyek yang seharusnya untuk melaksanakan pembangunan habis sebagai uang pelicin. Akibatnya uang yang benar-benar digunakan untuk melaksanakan proyek, jumlahnya menjadi kecil. Padahal sumber proyek atau pendanaan proyek sebagian besar berasal dari APBD. Usaha di luar dana APBD sangat kecil. Potensi Sektor pertanian/perkebunan, kerajinan dan pariwisata belum dikembangkan. Dengan adanya jual beli proyek, uang APBD yang benar-benar digunakan untuk pembangunan daerah jumlahnya menjadi kecil.

### Keadilan

Dalam menciptakan kesejahteraan bagi rakyat, keadilan menjadi amat penting, terutama untuk meredam konflik. Dalam GSC keadilan bagi masyarakat mencakup pertanyaan, apakah masyarakat merasa bebas dari diskriminasi dalam segala bentuknya. Apakah masyarakat merasakan pelanggaran atas hak-hak masyarakat adat, penghargaan atas budaya lokal, penghargaan atas hak politik, sosial maupun hak ekonomi masyarakat. Dalam bidang ekonomi elemen keadilan dilihat dari sisi apakah kebijakan ekonomi yang berlaku sama, tidak terjadi diskriminatif dalam hal rekrutmen pekerja serta dalam hal pemberian kredit mikro dan keadilan dalam memperoleh proyek. Bagi birokrat, keadilan terutama dilihat dalam kaitannya dengan kebijakan, misalnya apakah kebijakan yang dikeluarkan berpihak pada kelompok marginal dan apakah pelayanan publik diberikan secara adil dan tidak diskriminatif.

### Demokrasi

Terkait dengan elemen demokrasi pertanyaan yang diajukan terhadap kelompok (pilar) masyarakat adalah, apakah masyarakat merasa bebas dari ancaman dan rasa takut, apakah masyarakat bebas mengemukakan pendapat, bebas memberikan masukan kepada pemerintah dan apakah terdapat kebebasan dalam hal berserikat dan berkumpul. Dalam penegakan demokrasi, peran masyarakat ekonomi dinilai melalui adanya perlindungan dalam persaingan usaha, kesamaan dalam akses terhadap sumber-sumber ekonomi, keterbukaan bagi peluang usaha, kebijakan ekonomi yang berlaku sama bagi pelaku usaha serta pembinaan dan dukungan bagi pengusaha kecil.



Implementasi demokrasi di Papua merupakan salah satu akar konflik yang ada. Kehadiran militer untuk meredam aktivitas masyarakat yang dinilai sebagai gerakan separatis berakibat pada pembatasan dan penekanan pada hak-hak politik masyarakat. Penegakan demokrasi bagi masyarakat dipersepsikan dengan bebas dari ancaman, bebas mengemukakan pendapat, bebas memberikan masukan kepada pemerintah dan bebas dalam hal berserikat dan berkumpul. Terhadap pemerintah, penegakan demokrasi terkait dengan kesediaan menerima kritik, mengelola konflik serta mengelola keragaman dalam masyarakat, serta penghargaan terhadap kearifan lokal. Sedangkan bagi masyarakat ekonomi, persepsi masyarakat dalam hal demokrasi diarahkan untuk mengetahui kesamaan dalam akses terhadap sumber-sumber ekonomi, keterbukaan bagi peluang usaha, kebijakan ekonomi yang berlaku sama bagi pelaku usaha serta pembinaan dan dukungan bagi pengusaha kecil.

### **Akuntabilitas**

GSC juga menunjukkan bagaimana pelaksanaan akuntabilitas oleh masyarakat, birokrasi dan masyarakat. Bagi pemerintah akuntabilitas diperlukan agar program pembangunan yang dirancang dan kemudian dilaksanakan menjadi lebih efisien, efektif dan terfokus. Dari sisi masyarakat, akuntabilitas diperlukan karena muncul kekhawatiran tentang adanya penyalahgunaan atas sumber-sumber keuangan dan fasilitas-fasilitas publik yang dimiliki oleh birokrat. Misalnya, terjadi alokasi dan distribusi sumber-sumber oleh birokrasi kepada pihak-pihak tertentu yang menyalahi peraturan, seperti pada suku tertentu saja atau kepada partai politik yang menjadi afiliasi politiknya. Akuntabilitas menjamin peningkatan kepercayaan publik kepada pemerintah, karena distribusi sumber-sumber dilakukan secara bertanggung jawab. Akuntabilitas menjadi semakin penting ketika fokusnya tidak hanya pada kepatuhan hukum tetapi juga menjamin pencapaian hasil secara efektif dan efisien.

Dalam GSC, akuntabilitas masyarakat dilihat dari tanggung jawab masyarakat dalam melaksanakan kewajibannya, termasuk ketaatan mereka terhadap peraturan yang berlaku, ketaatan membayar pajak serta apakah mereka mendukung program pemerintah yang ditujukan bagi mereka. Bagi birokrasi akuntabilitas mencakup kemampuan pemerintah dalam mempertanggungjawabkan kinerja, mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran, kemampuan menjalankan sistem akuntabilitas dan menerima pengaduan masyarakat. Sedangkan bagi kalangan pengusaha akuntabilitas dalam GSC terkait dengan pengelolaan lingkungan, membayar pajak,



pengembangan masyarakat sekitar, perlindungan konsumen, akuntabel dalam pemberian kredit dan penanaman modal.

### Transparansi

Kepercayaan masyarakat kepada pemerintah serta penegakan *good governance* juga sangat ditentukan oleh pelaksanaan transparansi. Yang dimaksudkan dengan transparansi seperti dikemukakan oleh Bappenas adalah “suatu proses keterbukaan yang merujuk pada ketersediaan informasi dan kejelasan bagi masyarakat umum untuk mengetahui proses penyusunan, pelaksanaan, dan hasil yang telah dicapai melalui sebuah kebijakan publik. Transparansi mempunyai jalinan erat dengan partisipasi. Praktik pemerintahan yang baik mensyaratkan transparansi dalam proses pengambilan keputusan secara terbuka (transparan) sehingga sekaligus membuka ruang partisipasi yang besar bagi rakyat jika menyangkut nasib dan kehidupan mereka. Aspek transparansi dari sisi masyarakat akan dilihat dari kemampuan masyarakat dalam mendorong Perda transparansi serta ada tidaknya kebebasan Pers. Bagi Birokrasi atau pemerintah elemen transparansi terkait dengan proses pembuatan kebijakan yang jelas dan terbuka, ada tidaknya Perda transparansi, keterbukaan dalam hal akses terhadap dokumen publik serta mekanisme penyelenggaraan tender.

### Efisiensi

Elemen terakhir yang tidak kalah penting dalam menciptakan tata pemerintahan yang baik adalah efisiensi. Untuk wilayah Jayawijaya elemen ini sangat penting, mengingat adanya ketimpangan antara sumberdaya alam yang tersedia dibandingkan dengan tingkat kesejahteraan masyarakat. Penelitian yang dilakukan CSIS pada tahun 2004 memperkuat adanya paradoks antara ketersediaan sumber-sumber yang dapat diolah dengan tingkat kemakmuran. Keadaan ini menunjukkan bahwa ada yang salah dengan pengelolaan sumber daya dan ekonomi masyarakat di Jayawijaya. Elemen efisiensi patut memperoleh perhatian karena pengertian efisiensi pada dasarnya adalah perbandingan antara sumber-sumber daya yang digunakan dengan hasil yang dicapai. Tingkat efisiensi penggunaan sumber daya di Wamena dapat dijelaskan dari kenyataan bahwa dalam hal penganggaran dana otsus yang diterima oleh pemerintah Kabupaten menurut sumbernya sangat besar.

Pada tahun 2007 mencapai sekitar 62 miliar, tetapi masyarakat menyatakan tidak memperoleh manfaat apapun. Mereka tidak melihat proyek pembangunan apapun di lapangan. Selain itu terjadinya kasus korupsi di



Kabupaten ini juga menunjukkan tingkat efisiensi yang rendah. Keadaan geografis serta infrastruktur yang belum memadai menjadi kendala utama bagi tercapainya efisiensi dalam penyebaran dan distribusi pelayanan. Banyak masyarakat yang tinggal jauh dari Kota Wamena yang tidak terjangkau pelayanan kesehatan maupun pendidikan, sebab untuk memberikan pelayanan kepada mereka dibutuhkan dana untuk transportasi yang cukup besar. Upaya untuk melaksanakan efisiensi anggaran bukannya belum pernah dilakukan di Wamena. Pengenaan proses hukum pada pihak-pihak yang melakukan pemborosan anggaran dan korupsi di masa lalu adalah salah satu wujud upaya untuk meningkatkan efisiensi. Efisiensi tidak hanya terkait dengan aktivitas penggunaan uang tetapi juga terkait dengan kerangka hukum dan peraturan yang berlaku, sistem peradilan serta moralitas dan perilaku manusia.

Persepsi tentang efisiensi yang menekankan penggunaan sumber daya dikaitkan dengan manfaat yang diperoleh dan kemampuan melaksanakan program yang bermanfaat bagi masyarakat, tidak hanya berlaku bagi pemerintah tetapi juga bagi masyarakat dan pengusaha. Elemen efisiensi dalam GSC yang terkait dengan masyarakat mencakup kemauan dan kemampuan masyarakat memanfaatkan program pemerintah dengan baik. Kemauan dan kemampuan masyarakat dalam memberikan masukan terhadap program kerja pemerintah dan apakah masyarakat hemat dalam penggunaan sumber daya (tidak boros). Persepsi terhadap efisiensi pemerintah digali melalui pertanyaan yang terkait dengan tingkat penghematan masyarakat dalam penggunaan sumber daya (anggaran), apakah terdapat kesesuaian antara manfaat program dan biaya yang dikeluarkan, apakah program-program yang dijalankan mencapai tujuan dan sasaran yang ditetapkan serta apakah program pemerintah memberikan manfaat bagi masyarakat. Sedangkan persepsi terhadap masyarakat ekonomi dalam menjalankan prinsip efisiensi adalah terkait dengan dukungan mereka terhadap ekonomi daerah, pemanfaatan tenaga kerja lokal, memanfaatkan sumber daya alam lokal serta terdapat keberagaman usaha.

Hasil persepsi masyarakat terhadap pelaksanaan atas elemen-elemen partisipasi, demokrasi, keadilan, akuntabilitas, transparansi dan efisiensi, diharapkan menjadi bekal baik bagi birokrasi, masyarakat dan pengusaha dalam memahami keadaan yang sedang terjadi di Wamena menurut sudut pandang masyarakat, sekaligus mengetahui peran dan fungsi yang saat ini mereka lakukan.



## HASIL GOVERNANCE SCORE CARD

Dokumen GSC yang berisi elemen-elemen penegakan tata pemerintahan yang baik dibagikan kelompok yang mewakili ketiga pilar, yaitu masyarakat sipil, pemerintah dan pengusaha. Mereka diminta memberikan pendapat terhadap pernyataan yang terkait dengan pelaksanaan transparansi, keadilan, demokrasi, akuntabilitas, transparansi dan efisiensi dalam berbagai aspek di Kabupaten Jayawijaya. Persepsi masyarakat terhadap hal-hal di atas disimpulkan di bawah ini :

### Pendapat Tentang Birokrasi :

1. Aspek Positif
  - a. Pemerintah membina keragaman masyarakat.
  - b. Pemerintah selalu membuat LAKIP (Laporan Kinerja).
2. Aspek yang perlu diperbaiki
  - a. Masyarakat berpendapat masih terjadi diskriminasi dan merasa belum bebas dari ancaman dan rasa takut
  - b. Masyarakat berpendapat bahwa efisiensi ketiga pilar (semua komponen di Kabupaten Jayawijaya) masih rendah. Artinya baik masyarakat, pemerintah maupun pengusaha masih sangat boros dalam penggunaan sumber-sumber ekonomi.
3. Tingkat partisipasi masyarakat rendah, karena tidak adanya mekanisme partisipasi dan pemerintah tidak mendorong partisipasi masyarakat.
4. Kebijakan Pemerintah belum memihak rakyat kecil dan kaum marjinal.
5. Akuntabilitas sosial masih rendah.

### Pendapat Tentang Masyarakat Sipil

1. Aspek Positif
  - a. Masyarakat sipil mendukung program yang ditujukan bagi mereka.
  - b. Masyarakat mendorong adanya Perda transparansi.
2. Aspek yang perlu diperbaiki
  - a. Tingkat partisipasi masyarakat rendah, karena faktor rendahnya kemampuan masyarakat.
  - b. Masyarakat berpendapat bahwa mereka tidak taat hukum dan sering tidak memanfaatkan program yang ditujukan kepada mereka.

- c. Masyarakat tidak terlibat dalam pembuatan APBD (Anggaran Pembangunan Belanja Daerah).

### **Persepsi Tentang Masyarakat Ekonomi**

1. Aspek Positif
  - a. Terdapat kebijakan ekonomi yang berlaku sama bagi semua pengusaha.
2. Aspek yang perlu diperbaiki
  - a. Pengusaha belum mendorong pertumbuhan daerah dan belum mampu menyediakan lapangan kerja secara memadai.
  - b. Belum memberikan dukungan bagi pengusaha kecil.
  - c. Tender proyek belum dilakukan secara terbuka.

### **Langkah Ke Depan**

Hasil analisis dari GSC, menunjukkan adanya berbagai kecenderungan yang bersifat kuat ataupun lemah. Aspek positif maupun negatif yang disampaikan di atas adalah hal-hal dengan kecenderungan kuat. Artinya hal-hal yang dikemukakan di atas perlu memperoleh perhatian dari pemerintah, masyarakat maupun pengusaha, terutama dalam menentukan prioritas. Berdasarkan temuan di atas maka langkah ke depan yang direkomendasikan untuk dilaksanakan adalah sebagai berikut:

- a. Kebijakan menjaga keamanan wilayah tanpa kekerasan serta memperhitungkan aspek psikologis masyarakat. Hal ini diperlukan karena trauma masyarakat terhadap kekerasan yang terjadi di masa lampau belum hilang. Persepsi masyarakat juga menunjukkan kemungkinan masih dilakukannya kekerasan dan intimidasi pihak keamanan kepada masyarakat.
- b. Pemecahan konflik tidak menggunakan cara represif tetapi dengan cara preventif. Hal ini dapat dilakukan dengan memberi dukungan kepada forum-forum atau organisasi masyarakat yang ada, misalnya Forum Persaudaraan Jayawijaya (FPJ) yang dari awal pembentukannya diarahkan untuk memperkuat kohesi sosial masyarakat di Wamena.
- c. Membangun mekanisme dialog dengan masyarakat, baik yang bersifat formal maupun non formal. Tidak hanya untuk memperoleh dukungan masyarakat tetapi agar program-program pemerintah dapat mencapai sasaran. Langkah ini perlu dilakukan untuk mengimbangi dinamika politik dan perubahan sosial yang membuat masyarakat semakin kritis dalam memahami proses dan keputusan yang ada.



- d. Perencanaan dan pelaksanaan program harus disertai elemen sosialisasi. Hal ini diperlukan agar masyarakat dapat mengetahui dan memanfaatkan program-program yang ditujukan kepada mereka.
- e. Memberdayakan dan mendukung pengembangan usaha di Wamena dengan memperbaiki infrastruktur serta membuka isolasi daerah. Hal ini diperlukan agar pengusaha dapat memanfaatkan sumber daya dari luar dan tidak hanya tergantung pada APBD.
- f. Memprioritaskan peningkatan pelayanan di bidang pendidikan dan kesehatan. Kedua jenis layanan ini menjadi dasar pengembangan sumber daya yang sangat diperlukan di Wamena.
- g. Merancang kebijakan di bidang pemberdayaan ekonomi masyarakat melalui peningkatan kewirausahaan serta pemberian kredit mikro bagi masyarakat, khususnya penduduk asli.
- h. Pemerintah daerah melakukan training untuk memperkuat kemampuan teknis aparat dalam bidang perencanaan, penganggaran maupun dalam melakukan evaluasi dan monitoring program.
- i. Memperkuat aspek keadilan, dengan memberikan perlakuan, fasilitas maupun akses yang sama bagi seluruh komponen masyarakat di Wamena.

## PENUTUP

Ketertinggalan yang disebabkan oleh sejarah masa lampau dan konflik berkepanjangan serta kondisi spesifik yang ada di Kabupaten Jayawijaya membuat upaya penegakan *good governance* menjadi sulit. Berdasarkan persepsi masyarakat yang dihimpun melalui *Governance Score Card (GSC)* menyatakan bahwa hampir semua elemen-elemen pemerintahan yang baik sangat lemah. Meskipun demikian upaya peningkatan perbaikan dan perubahan harus dilakukan, dengan modal sekecil apapun.

Dengan keterbatasan yang ada maka upaya perbaikan dan perubahan dalam masyarakat harus dilakukan secara strategis dan tepat. Perbaikan tersebut harus dimulai dari kebutuhan yang paling penting dan mendesak. Hasil GSC yang disajikan dalam laporan tersebut kiranya dapat menjadi landasan untuk menentukan prioritas kebijakan yang akan dilakukan oleh pemerintahan baru di Wamena. Pelaksanaan kebijakan yang diprioritaskan perlu disertai perubahan paradigma berpikir yang menekankan aspek pelayanan dan kualitas.

## **PARA PENULIS**

---

**ARIEF PRIYADI.** Staf Peneliti Departemen Politik dan Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.

**BAMBANG SUGIONO.** Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Cenderawasih Jayapura dan peneliti pada Pusat Kajian Demokrasi Universitas Cenderawasih Jayapura, Papua.

**DJOHERMANSYAH DJOHAN.** Guru Besar pada Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) dan saat ini bertugas sebagai Deputy Politik Sekretaris Wakil Presiden RI.

**DYAH MUTIARIN.** Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Sekolah Tinggi Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (Stisipol) Kartika Bangsa dan pengajar di Magister Kajian Pariwisata (MKP) Universitas Gajah Mada (UGM) Yogyakarta.

**FAJAR B. HIRAWAN.** Staf Peneliti Departemen Ekonomi, CSIS, Jakarta.

**HADI SOESASTRO.** Peneliti Senior CSIS, Jakarta.

**MEDELINA K. HENDYTIO.** Ketua Departemen Politik dan Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.

**M. SUDIBJO.** Staf Peneliti Departemen Politik dan Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.

**VIDHYANDIKA D. PERKASA.** Staf Peneliti Departemen Politik dan Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.

**WIDDI MUGIJAYANI.** Staf Peneliti Departemen Ekonomi, CSIS, Jakarta.

**YUSAK E. REBA.** Koordinator Program pada Institute for Civil Strengthening (ICS) Papua.